

Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi

Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus

Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi

Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus

Helsinki 2007

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 27 | 2007

Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2007

ISBN 978-952-11-2926-1 (nid.)
ISBN 978-952-11-2927-8 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)



TOIMEKSIANTO JA SEN SUORITTAMINEN

Ympäristöministeriö kutsui syyskuun 20 päivänä 2007 tekemällään päätöksellä oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Lauri Tarastin selvittämään tonttitarjonnan edistämistä ja kaavoituksen sujuvoittamista etenkin pääkaupunkiseudulla. Hänen avukseen asetettiin hallitusneuvos Helena Korhonen ja ylitarkastaja Katri Nuuja, molemmat ympäristöministeriöstä.

Selvitystehtävänä oli:

- 1) harkita, millaisin toimenpitein kaavoitusta etenkin asuntorakentamisen edistämiseksi voitaisiin edelleen nopeuttaa ja tehdä ehdotus hallitusohjelmassa jäljempänä mainittujen kaavoitusta koskevien tavoitteiden toteuttamisesta; sekä
- 2) selvittää, olisiko tässä yhteydessä pääkaupunkiseudulla aihetta tarkistaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jakoa alueellisen ympäristökeskuksen ja alueen kuntien kesken.

Hallitusohjelmassa on todettu, että hallitus seuraa 1.3.2007 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen vaikutuksia kaavoituksen nopeuttamiseksi ja joustavoittamiseksi. Kaavoitusta tehostetaan edelleen selkeyttämällä valitusprosessien vaatimuksia ja aikatauluja. Otetaan käyttöön valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta sellaisissa hallinto-oikeuden päätöksissä asemakaavaa koskevissa asioissa, joissa ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä.

Selvityksen tausta-aineistona on ollut 28.2.2006 ympäristöministeriölle mietintönsä jättäneen tonttitarjontatyöryhmän mietintö ja siitä eri tahoilta pyydetty lausunnot. Lisäksi selvityksessä tuli kuulla Uudenmaan ympäristökeskusta ja pääkaupunkiseudun kuntia sekä tarpeen mukaan muita tahoja.

Selvitys tuli tehdä joulukuun 8 päivään 2007 mennessä.

Otetuani selvitystehtävän suoritettavakseni kävi heti ilmi, ettei laajan kuulemiskierroksen toteuttamiseen ole aihetta selvitystehtävän ensimmäisen osan kohdalta, koska se merkitsi suoraa jatkoa edellä mainitulle tonttitarjontatyöryhmälle, jonka puheenjohtaja itse olin. Taustamateriaali oli sama ja tonttitarjontatyöryhmän mietinnöstä oli saatu yhteensä 78 lausuntoa valtion viranomaisilta, kunnilta, maakunnan liitoilta, rakennusalan eri tahoilta ja kansalaisjärjestöiltä. Myöskään lyhyt määräaika ei nyt puoltanut laajaa kuulemistä, joka kuitenkin tulee ajankohtaiseksi tämän selvityksen luovuttamisen jälkeen.

Olen kuitenkin käynyt runsaasti keskusteluja selvitystehtävästä korkeimman hallinto-oikeuden, alueellisten hallinto-oikeuksien, Suomen Kuntaliiton, pääkaupunkiseudun kuntien so. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien, Uudenmaan ympäristökeskuksen, Rakennustarkastusyhdistys RTY:n, Rakennusteollisuus RT:n, Suomen Kotiseutuliiton, Senaatti-kiinteistöt -laitoksen edustajien ja eräiden muiden kanssa. Lisäksi olen ollut kuultavana hallituksen asuntopoliittista strategiaa valmistavassa työryhmässä.

Selvitystehtävän jälkimmäisestä osasta eli maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jaon tarkistamisesta pääkaupunkiseudulla olen kuullut pääkaupunginseudun kaupunkien edustajia, Uudenmaan liittoa, Uudenmaan ympäristökeskusta ja Suomen Kuntaliittoa sekä YTV:n yhteistyöjohtaja Hannu Penttilää ja ollut kuultavana Helsingin seudun kuntien yhteistyösopimuksen mukaisessa maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) neuvottelukunnassa.

Kuten tehtävämäärityksestä käy ilmi, selvitystehtävääni ei kuulunut pohtia taloudellisia keinoja tonttitarjonnan lisäämiseksi eikä kaavoituksen ja rakentamisen kustannuskysymyksiä. Olen siten ehdotuksissani keskittynyt maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen muuttamiseen. Lainmuutosehdotukset olen kirjoittanut valmiiseen muotoon niiden havainnollistamiseksi ja jatkokäsittelyn helpottamiseksi.

Huomioon ottaen selvitykselle varatun lyhyen ajan selvitys on jouduttu kirjoittamaan lyhyesti eikä ehdottamieni maankäyttö- ja rakennuslain muutosehdotusten mahdollisesti vaatimia asetustasoisia muutoksia ole tässä yhteydessä tarkasteltu.

Olen toimeksiannon mukaisesti pohtinut valitusprosesseja tuomioistuimissa ja kuullut tästä korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä Pekka Hallbergia, Turun hallinto-oikeuden ylituomari Hannu Renvallia ja hallintotuomioistuinpäivän yhteydessä myös muiden hallinto-oikeuksien ylituomareita, etenkin Kuopion hallinto-oikeuden ylituomari Veijo Tarukannelta. Lisäksi olen käynyt keskusteluja hallintoneuvos Kari Kuusiniemen ja lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanteen kanssa. Olen hallinto-oikeuksien osalta laatinut joukon menettelytapoja koskevia suosituksia, joita korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallintotuomioistuinten on riippumattomina tuomioistuimina itse harkittava. Tämän vuoksi olen lähettänyt tämän selvityksen suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja hallinto-oikeuksille tiedoksi ja käytettäväksi.

Vastaavasti olen tehnyt eräitä suosituksia siitä, miten kaavoitusprosessia voitaisiin kunnissa kehittää. Nämä suositukset jäävät Suomen Kuntaliiton ja tietenkin kuntien itsensä harkittaviksi.

Kaavoituksen nopeuttamisen eräänä tärkeänä tavoitteena on helpottaa pääkaupunkiseudun tonttipulaa. Tonttipulan realistisuudesta vallitsee kuitenkin epätietoisuus asiantuntijoidenkin keskuudessa. Mielestäni pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan tai ympäristöministeriön tulisi selvittää, mistä todella on kysymys, jotta keskustelua käytäisiin oikeilla argumenteilla. Samoin kannattaisi hankkia vertailutietoa kaavoituksesta muissa Euroopan unionin maissa.

Samalla kun haluan kiittää kaikkia tähän selvitystehtävään osallistuneita ja vaikuttaneita tahoja ja henkilöitä, luovutan kunnioittavasti selvityksen ympäristöministeriölle.

Helsingissä joulukuun 10 päivänä 2007

Lauri Tarasti

SISÄLLYS

Toimeksianto ja sen suorittaminen.....	3
I Nykytila.....	7
1.1 Kuntakaavoituksen kesto	7
1.2 Asemakaavavalitusten osuus ja käsittelyaika hallintotuomioistuimissa	9
1.3 Valituskaavojen täytäntöönpanomahdollisuudet	11
1.4 Valituslupajärjestelmän käyttö kaavoitusasioissa	11
1.5 Ympäristökeskuksen ohjaus kaava- sekä lupa-asioissa ja käsiteltävänä olevat lupa-asiat pääkaupunkiseudulla	11
1.6 1.3.2007 voimaan tulleiden lainmuutosten vaikutus kaavoituksen nopeuttajana	12
2 Ehdotukset.....	13
Valitusoikeus.....	13
2.1 Lainmuutosehdotukset	13
2.1.1 Valituslupajärjestelmä asemakaavoihin, poikkeamispäätöksiin ja suunnittelutarveratkaisuihin	13
2.1.2 Vuorovaikutuksen edistäminen.....	16
2.1.3 Vähäisen poikkeamisen laajentaminen	16
2.1.4 Kehittämisesääläännösten soveltamisalan laajentaminen.....	18
2.1.5 Muita ehdotuksia.....	19
2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jako pääkaupunkiseudulla.....	19
3 Suosituksia kaavoituksen nopeuttamiseksi ja joustavoittamiseksi.....	24
a) kunnan kaavoitusprosessi.....	24
b) hallintotuomioistuinten toiminnan kehittäminen	25
Suositukses.....	26
Lisäsuositus	27
4 Yhteenves.....	28
5 Sammandrag.....	29
Liite: Säälännösmuutosehdotukset rinnakkaisteksteinä.....	30
Kuvailulehti	33
Presentationsblad.....	34

1 Nykytila

1.1

Kuntakaavoituksen kesto

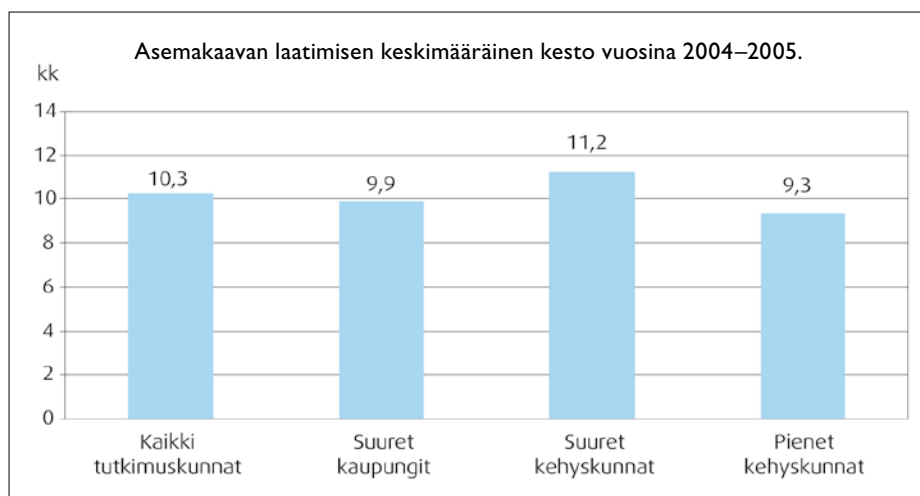
Tonttitarjonnan kannalta tärkein kaavamuo- to on asemakaavoitus, joten kaavoituksen keston kannalta tässä keskitytään asemakaavoituksen keston. Asemakaavoituksen keston voidaan kuitenkin vaikuttaa yleiskaavoituksella niin, että asemakaavoitus voi kohdistua suoraan siinä ratkaistaviin tarkempiin maankäyttökysymyksiin yleisempien, mm. alueen pääasiallisen maankäytön, tultua ratkaistuksi jo aiemmin.

Kaavoituksen kokonaiskestossa erottuu kaksi vaihetta: kunnassa tapahtuva kaavan laatiminen ja hyväksyminen sekä kaavasta mahdollisesti tehdyn valituksen käsittely hallintotuomioistuimissa. Asemakaavoista kuitenkin noin 90 % tulee voimaan valitusajan kuluttua kunnan hyväksymispäätöksestä, koska niihin ei kohdistu valituksia. Siten kaavoituksen kestopa kunnassa kuntakaavoituksen kestopa on painavampi merkitys. Kaavavalitusten käsittelyajoilla on kuitenkin määrälliseen osuuteensa

nähdessä suurempaa merkitystä, koska valitukset saattavat kohdistua kunnan kannalta tärkeisiin kaavoihin. Kaavavalitusten käsittelyaikoja käsitellään seuraavassa jaksossa.

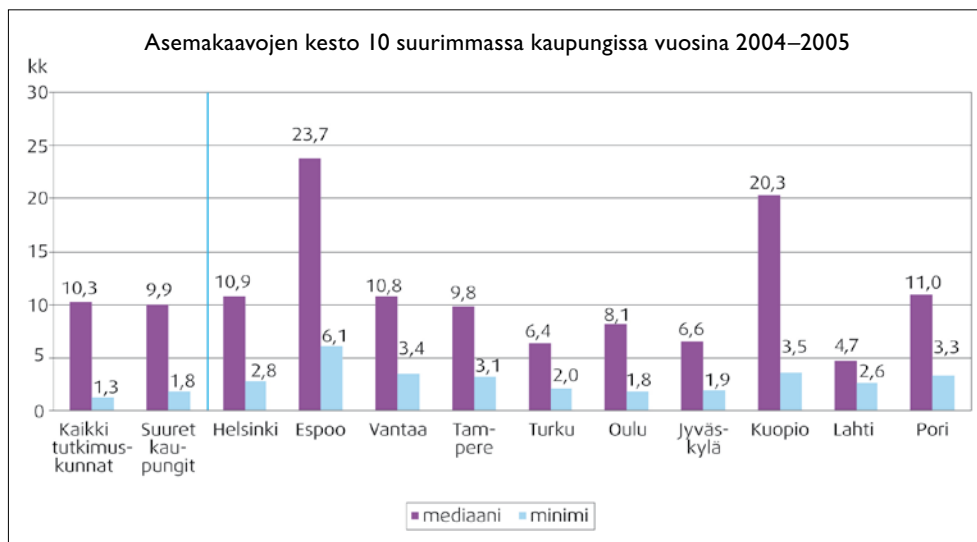
Suomen Kuntaliitto ja ympäristöministeriö ovat teettäneet yhteistyönä tutkimuksen (tekijänä Kristiina Rinkinen) asemakaavoituksen kestopa keskeisillä Suomen kasvuseuduilla. Tässä tutkimuksessa pureuduttiin myös kuntakaavoituksen keston syihin sekä erilaisten toimintatapojen (esim. kaavayksikön koko) vaikutukseen kaavan laatimisaikaan. Kestoa selvitettiin 54 kunnassa vuosina 2004 ja 2005. Tutkimus on julkaistu Suomen Kuntaliiton hankesarjassa Tonttituotannon edistäminen vuonna 2007 nimellä ”Asemakaavoituksen kestopa voi vaikuttaa”.

Asemakaavan laatimisen keskimääräinen kestopa kunnissa vuosina 2004–2005 oli tutkimuksen mukaan 10,3 kk. Alla olevassa taulukossa näkyy eri kuntatyyppien keston keskimäärän vaihtelu, joka ei ollut kovin merkittävää (kuvio 1).

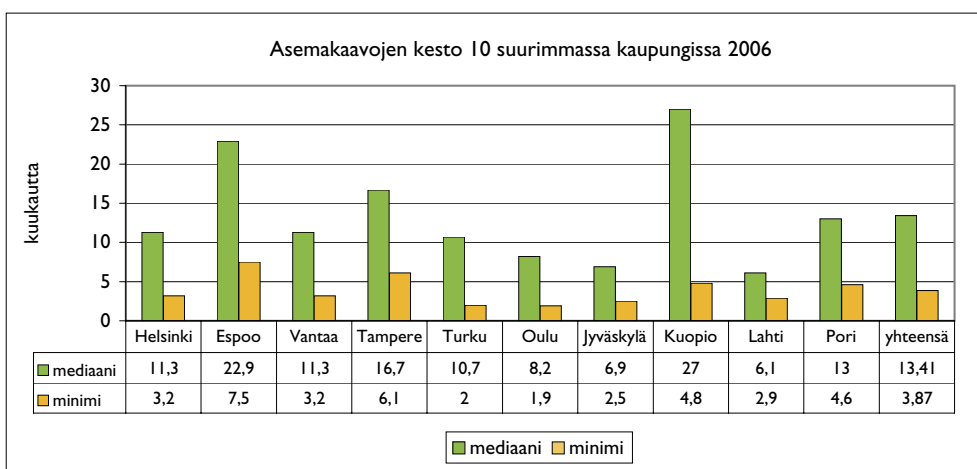


Kuvio 1. Lähde: Suomen Kuntaliitto/Kaavoituksen kestopa voi vaikuttaa 2007.

Kuvio 2. Lähde: Suomen Kuntaliitto/Kaavoituksen keston voi vaikuttaa 2007.



Kuvio 3. Tiedot YM kaavoituksen seurantarjestelmästä (KATSE).



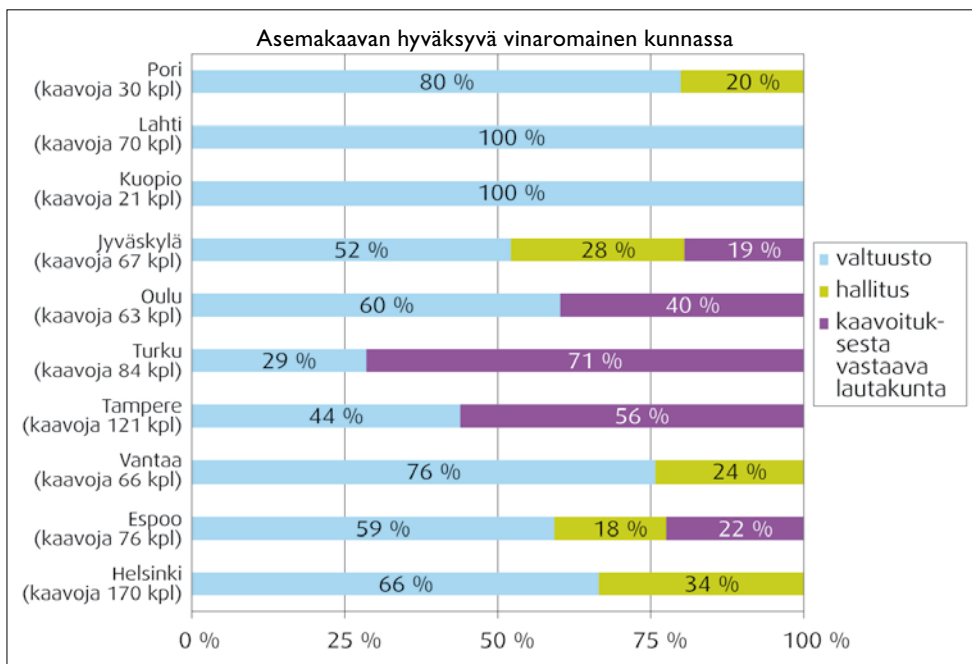
Suurissa kaupungeissa kaavoituksen kestossa vaihtelu sen sijaan oli melko suurta. Nopeimmissa kaupungeissa keskimääräinen asemakaavan käsittelyaika oli 4–6 kk ja pisimmillään se oli kahdessa kaupungissa yli 20 kk (kuvio 2).

Vuonna 2006 kaavoituksen kesto on säilynyt lähes samana kuin edeltävässä vuosia 2004–2005 koskeneessa tutkimuksessa (kuvio 3).

Kaavojen koolla todettiin olevan suuri vaikutus kaavoituksen keston – pienet kaavat olivat tutkimuksen mukaan nopeita. Ne kunnat, joissa tehtiin keskimääräistä suurempia kaavoja (= runsaasti kerrosalaa sisältäviä kaavoja), kaavojen käsittelyaika oli myös pitempi. Esimerkiksi Kuopiossa ja Espoossa kaavojen sisältämä kerrosala kaavaa kohden oli muita suuria kaupunkeja suurempi. Uudet asemakaavat tuottivat kerrosalaa enemmän mutta olivat hitaampia kuin kaavojen muutokset. Noin 80 % kaavoista on muutoskaavoja. Muutoskaavat ovat yhdyskuntarakennetta täydentäviä, mutta toisaalta ne koetaan konfliktiherkemmiksi sijoittuessaan olemassa olevan rakenteen lomaan.

Asuinrakentamista sisältävät kaavat miellettiin yleensä hitaammiksi kuin työpaikkakaavat, niihin katsottiin liittyvän paljon intressejä.

Kunnan tonttituotannossa asemakaavoitus on osa tuotantoketjusta, jossa yleispiirteisten kaavojen ohella on maapolitiikka, maanhankinta tai maankäyttösopimukset, tontinmuodostus, niiden luovutus ja viimeisenä rakentaminen. Kunnan maanomistuksen on todettu nopeuttavan asemakaavaprosesseja. Yleiskaavoituksen käyttö kunnan suurten linjojen tai osa-alueiden asemakaavoituksen pääpiirteiden ratkaisijana nopeuttaa asemakaavoitusta. Kunnan päätöksentekokulttuurilla oli suuri merkitys kaavoituksen keston. Monet kaupungit ovat delegoineet päätösvaltaa asemakaavojen hyväksymisessä valtuustolta kaupungin hallitukselle tai lautakunnalle (kuvio 4).



Kuvio 4. Lähde: Suomen Kuntaliitto/Kaavoituksen kestoon voi vaikuttaa 2007.

Asemakaavojen päätösvallan delegointi on nopeuttanut kaavojen laatimista, Lahti on pystynyt hyvin nopeisiin toimitusaikoihin riippumatta päätöksentekotasosta.

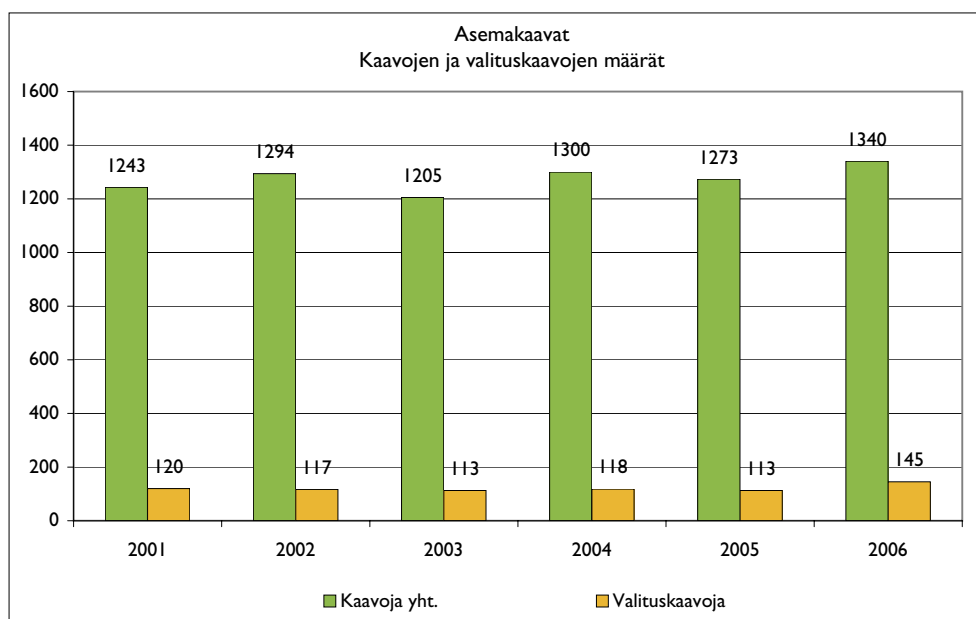
Toisaalta kaavoituksen nopeudessa nähtiin myös riskejä ja hitaudellakin oli hyviä puolia. Tärkeintä oli päätöksen ennakoitavuus, ei yksinomaan prosessin kesto.

1.2

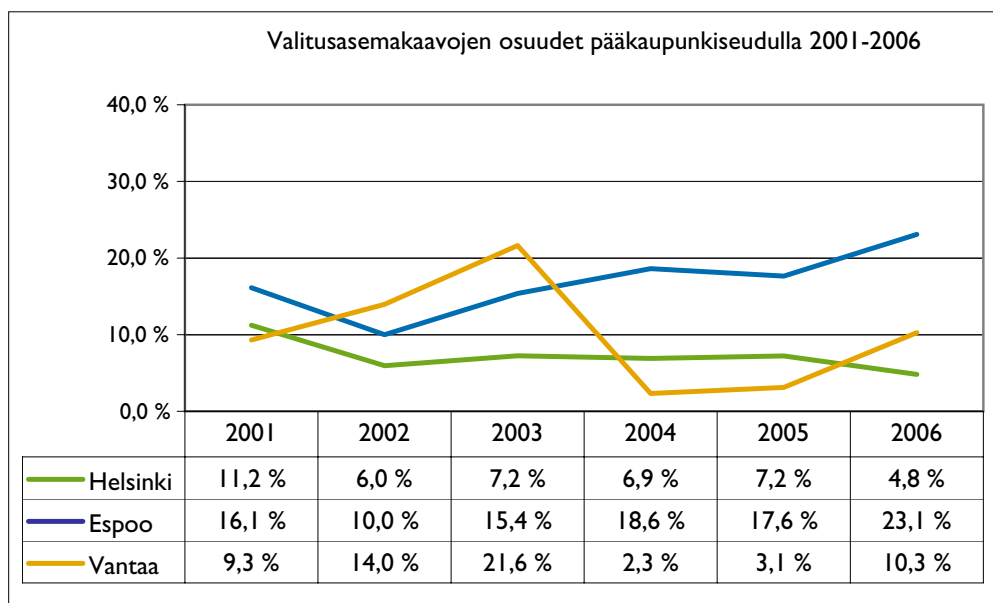
Asemakaavavalitusten osuus ja käsittelyaika hallintotuomioistuimissa

Kuntien asemakaavapäätöksistä valitetaan noin joka kymmenennestä hallinto-oikeuteen. Siten edelleen noin 90 % kuntien hyväksymistä asemakaavoista tulee lainvoimaiseksi heti valitusajan umpeen kuluttua.

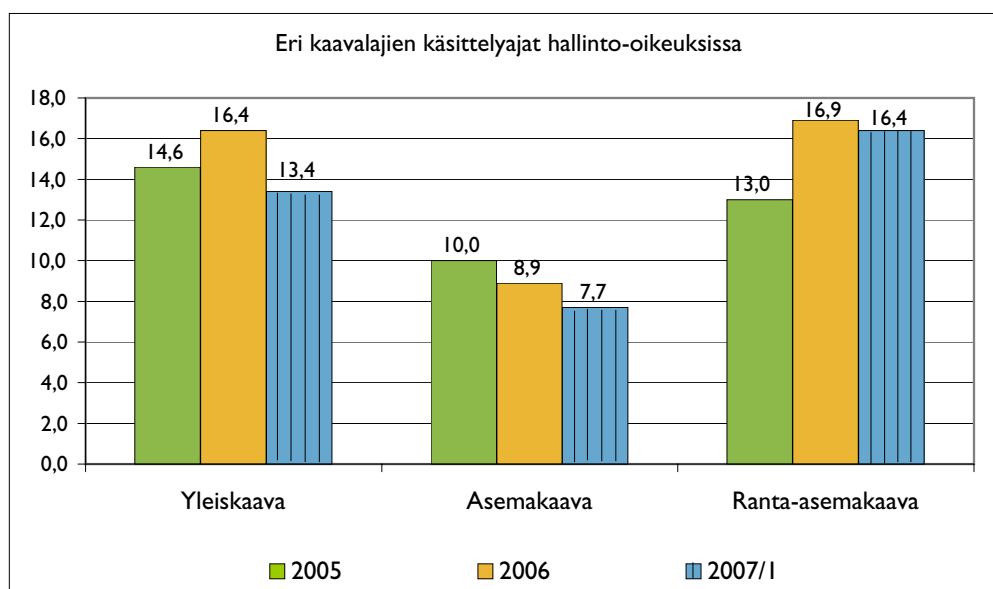
Valituserkkyys asemakaavoissa on pysynyt koko maan tilannetta tarkasteltaessa jo varsin pitkään lähes samalla tasolla (kuvio 5).



Kuvio 5. Lähde: Ympäristöministeriön seuranta.



Kuvio 6. Lähde: Ympäristöministeriön seuranta.



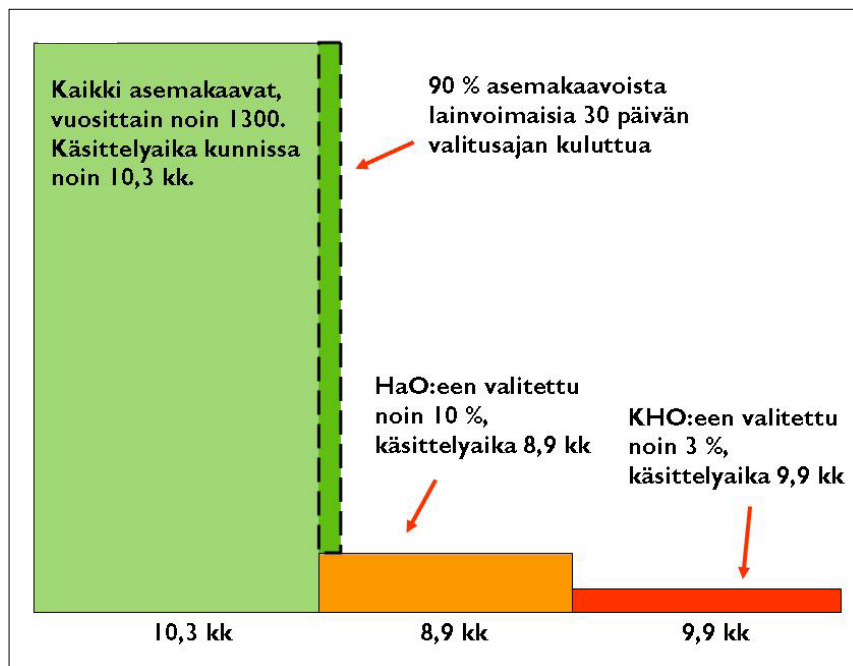
Kuvio 7. Lähde: Oikeusministeriön seurantatietojen pohjalta YM.

Kuntien välillä tilanne saattaa vaihdella vuosittain. Pääkaupunkiseudulla valitusasemakaavojen osuudessa on myös ollut vuosittaista melko suurta vaihtelua (kuvio 6).

Hallinto-oikeuksien kaikkien kaavojen valitusten keskimääräiset käsittelyajat lyhentyivät vuosina 2004 ja 2005 noin 12 kuukauteen oltuaan vuosina 2002 ja 2003 lähes 14 kuukaudessa. Viime vuonna keskimääräinen käsittelyaika kuitenkin piteni jälleen yli 13 kuukauteen. Rakennushankkeen toteuttaminen edellyttää asemakaavan lisäksi rakennuslupaa. Rakennusluvasta valitetaan suhteellisesti huomattavasti vähemmän kuin kaavoista, vain noin 0,4 % vuosittain myönnettyistä noin 65 000 rakennusluvasta tulee valituksen kohteeksi.

Asemakaavavalitukset on hallinto-oikeuksissa käsitelty muita kaavoja (yleiskaavat, ranta-asemakaavat) nopeammin. Kaavatasoittain tarkempia tietoja on ollut saatavilla vasta vuodesta 2005 lukien. Keskimääräinen käsittelyaika oli viime vuonna 8,9 kuukautta ja kuluvan vuoden ensi puoliskolla jopa 7,7 kuukautta. Vuoden 2007 alkuvuoden nopeutuneita käsittelyaikoja varjostaa kuitenkin tieto, että vuoden ensi puoliskolla on saapunut yleis- ja asemakaavavalituksia huomattavasti enemmän kuin edellisellä vuonna samana aikana (kuvio 7).

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdään jatkovalitus noin kolmasosassa niistä asemakaavoista, joista on valitettu hallinto-oikeuteen. Siten noin 3 % asemakaavapäätöksistä saatetaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Näissä 3 %:ssa



Kuvio 8.

asemakaavoista valituksen viivästyttävä vaikutus pitenee vielä noin 10 kuukaudella (KHO:n asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2006 oli 9,9 kk, KHO:n vuosikertomus 2006). (Kuvio 8.)

1.3

Valituskaavojen täytäntöönpanomahdollisuudet

Valituksen kohteeksi joutuneet asemakaavat ovat usein asuntotuotannon kannalta tavanomaista kaavaa merkittävämpiä. Sen vuoksi valituskaavojen täytäntöönpanokelpoisuudella on vaikutusta kaavavalituksesta aiheutuvaan toteuttamisen viipymiseen. Tavallisesti kaava on täytäntöönpanokelpoinen, kun se on saanut lainvoiman eli kun siitä ei enää voi valittaa. Silloin kun jatkovalitukseen hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaaditaan valituslupa, hallinto-oikeuden päätös on kuitenkin heti täytäntöönpanokelpoinen.

MRL 201 §:n nojalla kunta voi määrätä valitusajan kuluttua asemakaavan tulemaan voimaan siltä osin mihin valitukset eivät kohdistu. Osa valituksista kohdistuu vain tiettyyn kaavan osaluueeseen, tällöin voimaantulomääräystä voidaan käyttää muulta osalta ja kaavaa voidaan ryhtyä toteuttamaan tällä alueella. Kuitenkin lähes puolessa KHO:lle tehdyistä asemakaavavalituksista valitus kohdistui myös menettelyyn. Menettelykysymykset taas usein koskevat koko asemakaavaa ja voimaantulomääräystä ei voida käyttää.

1.4

Valituslupajärjestelmän käyttö kaavoitusasioissa

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava- tai lupa-asioissa ei valituslupajärjestelmä ollut käytössä ennen 1.3.2007 voimaan tullutta lainmuutosta. Siinä rakennuslupa- ja toimenpidelupa- ja katusuunnitelmaa koskevaan päätökseen liitettiin valituslupajärjestelmä silloin, kun valituksenalaisesta päätöstä ei ole muutettu hallinto-oikeudessa (1441/2006).

1.5

Ympäristökeskuksen ohjaus kaava- sekä lupa-asioissa ja käsiteltävänä olevat lupa-asiat pääkaupunkiseudulla

Pääkaupunkiseudun kaupunkien, Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaavoitusta ohjaa valtion viranomaisena Uudenmaan ympäristökeskus. Ympäristökeskus käy vuosittain kaupunkien kanssa laissa säädetyn kehittämiskeskustelun sekä lakiin perustuvia kaavakohtaisia viranomaisneuvotteluja yleiskaavoista ja merkittävistä asemakaavoista tarpeen mukaan. Näiden lakimääräisten neuvottelujen lisäksi pääkaupunkiseudun kunnat käyvät vapaamuotoisia neuvotteluja vireillä olevista kaava- ja lupa-asioista ns. kuukausikokouksissa.

Pääkaupunkiseudun kaupungeissa tehdään vuosittain asemakaavoja koskevia ratkaisuja noin 160 vuodessa, mikä on 12 % koko maan hyväksytyistä asemakaavoista. Myös yleiskaavallista suunnittelua niissä tehdään jatkuvasti. Helsingissä on koko kaupungin oikeusvaikutteinen yleiskaava ja Vantaalla on parhaillaan tulossa hyväksymiskäsittelyyn koko kaupungin oikeusvaikutteinen yleiskaava. Vantaan aikaisempi oikeusvaikutteinen yleiskaava sijoittui asemakaavoitettavien alueiden ulkopuolelle. Espoossa on useita oikeusvaikutteisia osayleiskaavoja, pinta-alallisesti noin puolet kaupungista on oikeusvaikutteisen yleiskaavan piirissä, mutta valtaosaltaan (lukuun ottamatta Espoon keskusta ja Leppävaaran keskusta) tiiviimmän yhdyskuntarakentamisen alueilla ei ole vielä voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa.

Uudenmaan ympäristökeskuksella on hyvin harvoin ollut tarvetta puuttua kaavaratkaisuihin pääkaupunkiseudun edellä mainituissa kaupungeissa. Oikaisukehotuksia on MRL:n voimassaoloaikana (1.1.2000 lukien) annettu vain 4. Valituksia on tehty vain 2 (vuonna 2006), valitukset eivät kohdistuneet niihin kaavoihin, joista oli tehty oikaisukehotus.

1.6

1.3.2007 voimaan tulleiden lainmuutosten vaikutus kaavoituksen nopeuttajana

Lainmuutoksessa tulivat voimaan mm. seuraavat kaavoituksen nopeuttamiseen ja joustavoittamiseen tarkoitetut muutokset:

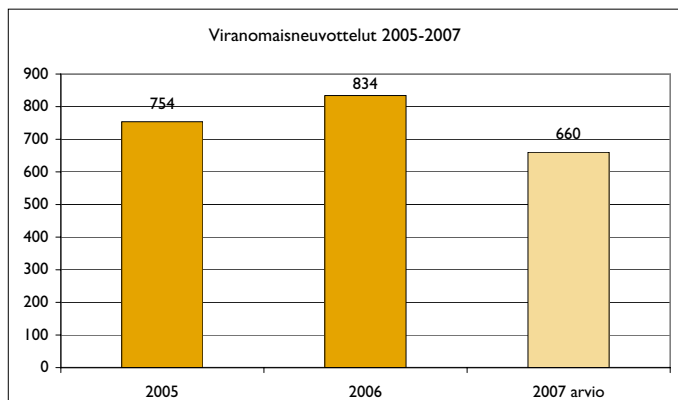
- kaksinkertaisen valittamisen rajoittaminen niin, ettei asemakaavan yhteydessä saanut tehdä jatkovalitusta KHO:een perusteella, joka oli ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa eikä rakennusluvan yhteydessä saanut tehdä jatkovalitusta asemakaavassa jo ratkaistuista asioista,
- viranomaisneuvottelujen pitämisen kynnyksen nostaminen, ajankohdan joustavoittaminen sekä harkinnanvaraisuuden lisääminen yleiskaavoissa,
- vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavanmuutoksissa valitusoikeuden rajaaminen lähiympäristöön,
- valmistelunaikaisen kuulemisen ajankohdan ja menettelyjen helpottaminen vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavanmuutoksissa,

- kaavan voimaantulomääräyksen antamismahdollisuus myös alueilla, joille oikaisukehotus ei kohdistu sekä
- viranomaisille annettiin velvollisuus esittää käsityksensä kaavaa koskevista selvitys- ja tutkimustarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Näiden muutosten lisäksi tehtiin mm. rakennuslupamenettelyä nopeuttavia muutoksia ja hallinto-oikeuksia velvoitettiin ilmoittamaan kunnalle yhteiskunnallisesti merkittäviin asemakaavoihin kohdistuvien valitusten ratkaisemisaika.

Viranomaisneuvottelujen määrä on tänä vuonna koko maassa vähentymässä niin että viime vuoden 834 neuvottelun määrä laskee arvion mukaan tänä vuonna 660 neuvotteluun (kuva 9). Myös Uudellamaalla viranomaisneuvottelujen määrä on laskeva, vuoden 2006 103 neuvottelusta tänä vuonna arvioidaan päästävän noin 50 viranomaisneuvotteluun.

Muiden muutosten vaikutuksia ei vielä ole mahdollista arvioida. Vaikutukseltaan vähäisen asemakaavan muutoksen käyttömahdollisuuksia ei kuitenkaan ilmeisesti tunneta tarpeeksi.



Kuvio 9.

2 Ehdotukset

Valitusoikeus

Tätä selvitystä laadittaessa on tullut esiin useita valitukseen oikeutettujen piirin laajuuteen liittyviä ehdotuksia ja kysymyksiä sekä valitusoikeuden laajentamiseksi että supistamiseksi. Eri suuntiin menevien näkökohtien harkintaa ei voida maankäyttö- ja rakennuslaissa suorittaa puhtaana valitusoikeusoikeuskysymyksenä, vaan se edellyttää myös kunnallisen itsehallinnon ja kaavamopolin, maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun, vuorovaikutuksen toteutumisen sekä oikeusturvan vaatiman menettelyjen nopeuden ja muiden tämänkaltaisten seikkojen tarkastelua. Tähän en selvitysmiehenä ole ryhtynyt. Siihen tarvittaisiin toisenlainen valmistelu.

Tässä selvityksessä ei siten ole puututtu valitukseen oikeutettujen piirin laajuuteen milteenkään osin, ei sen laajentamiseksi eikä sen supistamiseksi.

2.1

Lainmuutosehdotukset

2.1.1

Valituslupajärjestelmä asemakaavoihin, poikkeamispäätöksiin ja suunnittelutarveratkaisuihin

Valituslupajärjestelmällä on saavutettavissa keskimäärin suurin valitusprosessin nopeuttaminen. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Hallinto-oikeuden päätös on siis heti täytäntöönpanokelpoinen, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Asemakaavavalituksissa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaika on ollut noin 10 kuukautta. Kysymys on siis tästä ajasta. Edellä nykytilaa kos-

kevassa jaksossa on selvitetty kaavoitusprosessin kestoaikaa. Kun yleiseksi tavoitteeksi on asetettu etenkin asemakaavojen käsittelyajan lyhentäminen, olisi sen toteuttamisessa valituslupajärjestelmällä merkittävä hyöty niissä asemakaava-asioissa, joissa valittaja pyrkii korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Näitä asioita on tosin vähän. Vuosittaisesta noin 1 300 asemakaava- ja asemakaavan muutosasiasta tehdään hallinto-oikeuteen noin 10 %:ssa kaavoista (noin 130 kaavaa) yhteensä noin 150–200 valitusta (noin 1,5 valitusta/kaava). Näistä noin joka kolmannessa eli noin 60–80 tapauksessa valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toisaalta nämä asemakaavavalitukset koskevat usein keskeisimpiä kunnassa riidan kohteena olevia asemakaava-asioita.

Valituslupajärjestelmä lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin lainmuutoksella 1441/2006, jonka mukaan rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutos tuli voimaan 1.3.2007. Nyt on kysymys tämän järjestelmän laajentamisesta.

Asemakaavavalitusten valituslupajärjestelmäästä saataisiin siis sen piiriin kuuluvissa valituksissa keskimäärin noin 10 kuukauden ajansäästö. Samalla se saattaisi vähentää vain viivytystarkoituksessa tehtyjen valitusten määrää, koska asemakaavan täytäntöönpano ei valituksen johdosta lykkääntyisi, ellei toisin määrättäisi. Myös ne asian käsittelyn normaalisti aiheuttamat viivästykset selvissäkin tapauksissa, jotka aiheutuvat valituksen myöhästymisestä tai valitusoikeuden puuttumisesta taikka koskevat menettelytapakysymyksiä, kuten riittävien selvitysten puuttumista, jäisivät täytäntöönpanon kannalta vaikutuksetta, ellei valituslupaa myönnettäisi.

Näistä syistä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti, että valituslupajärjestelmä ulotettaisiin hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä.

Perustuslakivaliokunta totesi käsitellessään edellä sanottua lainmuutosta 1441/2006, ettei tuolloin mm. rakennuslupiin ehdotettu valituslupajärjestelmä ollut perustuslain 21 §:n vastainen (PeVL 33/2006 vp). Valiokunta katsoi, että valituslupasääntelyllä on mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä. Tällaisina mainitaan esimerkiksi asiat, joilla on vähän taloudellista merkitystä ja jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on jo vakiintunut (PeVL 37/2005 vp).

Maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut voimassa kahdeksan vuotta ja oikeuskäytäntö on jo melko vakiintunut, valituksiahan asemakaava-asioissa on vuosittain hallinto-oikeuksissa noin 130–150 ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 60–80. Oikeusturvan kannalta on huomattava, että valituslupan vaatimisen edellytyksenä olisi, että hallinto-oikeus ei ole muuttanut hallintoviranomaisen päätöstä ja että asemakaavan tulisi kokonaan tai pääosin olla oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella, jolloin alueen pääasiallista maankäyttöä on tutkittu jo yleiskaavan käsittelyn yhteydessä. Lisäksi korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi aina mahdollisuus myöntää valituslupa, jota kaikilla valituksen tekoon oikeutetuilla olisi oikeus hakea.

Oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana sen saannin riittävä nopeus. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tämä koskee myös asemakaava-asioita.

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 5 momentti esitetään muutettavaksi seuraavasti:

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella kokonaan tai pääosin olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan.

Yksityiskohtaiset perustelut: Muutoksella otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tiettyjä kaava-asioita koskevista päätöksistä. Järjestelmä koskisi muutoksenhakua sellaiseen päätökseen asemakaavaa koskevassa asiassa, jolla ei ole sisällöltään muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä tai sen ehtoja. Lisäedellytyksenä olisi, että ko. asemakaava sijoittuu kokonaan tai pääosiltaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle.

Asemakaavaan saattaa liittyä samalla kertaa useampia valituksia. Jos näistä samaan kaavaan kohdistuvista valituksista useimmat hylätään eli kaava ei muutu hallinto-oikeudessa niiltä osin kuin mihin heidän valituksensa kohdistuu, heillä on jatkovalitusmahdollisuus vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Kunnallisvalituksen luonteeseen kuuluu, että valitusperusteita ei saa enää lisätä siitä, mitä on esitetty hallinto-oikeudelle. Jos hallinto-oikeus hyväksyy yhden valituksista ja kumoaa kunnanvaltuuston päätöksen siltä osin mihin tämä valitus kohdistuu, jatkovalitusoikeus tältä osin on vain kunnalla eikä se edellytä valituslupaa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valituslupajärjestelmän käyttöönotto ei vaarantaisi oikeusturvan toteutumista, sillä valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ei rajattaisi. Kaikilla valitusoikeuden omavilla olisi myös mahdollisuus pyytää valituslupaa.

Valituslupajärjestelmän raja-alue vain oikeusvaikutteiseen yleiskaavan alueella kokonaan tai pääosiltaan oleviin asemakaavoihin varmistaisi, että osallisilla ja kunnan jäsenillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa alueen maankäyttöratkaisuihin ja käyttää oikeusturvakeinoja jo ennen asemakaavaprosessia. Yleis- ja asemakaavat käsittelevät tarkkuustasoltaan

erilaisia asioita. Yleiskaavassa ratkaistaan mm. pääasiallinen maankäyttömuoto, kun taas asemakaava tarkentaa yleiskaavassa tehtyjä ratkaisuja osoittaen muun muassa korttelijaon ja rakentamisen sijoittumisen, määrän ja tavan yksityiskohtaisemmin. Taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät ratkaisut alueen maankäytössä tehdään jo yleiskaavavaiheessa, millä on merkitystä arvioitaessa edellä mainitun perusoikeuden toteutumista valituslupajärjestelmän käyttöön ottamisessa.

Muutoksen yhteydessä poistuisi nykyiseen 5 momenttiin sisältyvä asemakaavojen valitusperusteita jatkovalitustilanteissa koskeva valituskielto, joka olisi osittain päällekkäinen ehdotetun valituslupajärjestelmän laajennuksen kanssa ja aiheuttaisi siten vaikeaselkoisuutta muutoksenhakujärjestelmään. Asemakaavoja koskevia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei siis enää rajattaisi valitusperusteen osalta (voimassa olevan lain mukaan yleiskaavassa ratkaistu pääasiallinen maankäyttö), vaan valituslupajärjestelmä koskisi kaikkia asemakaavoihin kohdistuvia jatkovalituksia edellä kuvatuin perustein.

Valitusluvan myöntämisen perusteista olisi voimassa hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentti, jonka mukaan lupa on myönnettävä, jos

1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;

2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai

3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Tässä yhteydessä on myös syytä rakentamisen joustavoittamiseksi ja täytäntöönpanon nopeuttamiseksi laajentaa valituslupajärjestelmä nykyisten rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevien valitusten lisäksi laadultaan pääasiassa samantyyppisiin poikkeamista (maankäyttö- ja rakennuslain 23 luku) ja suunnittelutarveratkaisua (137 §) koskeviin valituksiin. Näiden valituslupajärjestelmän laajennusten arviointi on samanlainen kuin lainmuutoksessa 1441/2006. Sen sijaan valituslupavaatimusta ei tule ulottaa valittamiseen purkamislupaa tai maisematyölupaa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, koska hallinto-oikeuden päätös valituslupa-asiassa tulisi välittömästi täytäntöönpanokelpoiseksi, jolloin heti tehty rakennuksen purkaminen tai puiden kaataminen tekisivät valitusluvan tehottomaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Suunnittelutarveratkaisua, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Yksityiskohtaiset perustelut: Muutoksella laajennettaisiin säännöksen tarkoittama valituslupajärjestelmä koskemaan suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä. Näissä asioissa valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatisi valitusluvan, mikäli hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätökset ovat yhtäpitävät.

Edellä asemakaavoihin ja nyt myös poikkeamispäätöksiin ja suunnittelutarveratkaisuihin ehdotettujen muutosten mukainen valituslupajärjestelmä olisi perusteiltaan samanlainen 1.3.2007 voimaan tulleen, 190 §:n 3 momentissa säännellyn valituslupajärjestelmän kanssa. Se koskisi siten muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen tilanteissa, joissa asia on ratkaistu samalla tavalla hallintoviranomaisessa ja hallinto-oikeudessa. Tällä tarkoitetaan päätöstä, sen määräyksiä ja ehtoja, mutta ei perusteluita tai muuta varsinaisen lupapäätöksen asiasisältöön kuulumatonta. Hallinto-oikeuden päätös tulisi tällaisessa asiassa välittömästi täytäntöönpanokelpoiseksi, ellei korkein hallinto-oikeus erikseen kieltäisi täytäntöönpanoa.

Edellä esitetyn mukaisesti laajennetun valituslupajärjestelmän tavoitteena on korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyn tehostaminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen. Suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskevat valitukset muodostavat määrällisesti suuren osan korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista asioista. Muutos edistäisi näin ollen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Valitusten suuresta määrästä johtuen myös näitä asioita koskeva ratkaisukäytäntö on jo vakiintunut, millä on merkitystä arvioitaessa ehdotettua valituslupajärjestelmää oikeusturvaperusoikeuden toteutumisen kannalta.

Vuorovaikutuksen edistäminen

Maankäyttö- ja rakennuslain eräänä tarkoituksena on ollut vuorovaikutuksen lisääminen kaavoituksessa eri osapuolten kesken. Vuorovaikutuksen järjestäminen joustavasti saattaa vaikuttaa kaavoitusprosessin kulkuun ja vähentää syntyviä väärinymmärryksiä. Vaikka esitetyt, usein eri suuntaiset mielipiteet eivät voi sitoa kunnassa kaavoituksesta päättäviä, mielipiteitten esiin tuominen on tehtävä tehokkaasti mahdolliseksi. Tässä suhteessa maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyä voitaisiin parantaa kiinnittämällä huomiota tiedon saantiin kaavoituksen suunnitellusta aikataulusta ja asianmukaisen vastauksen saamiseen kaikkiin tehtyihin muistutuksiin riippumatta siitä, onko vastausta pyydetty vai ei.

Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n 2 momenttia ja 65 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

63 §

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, *aikataulusta sekä* osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Vireilletulosta tiedottamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

65 §

Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville

Muistutuksen tehneille, jotka ovat (poist: sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla) ilmoittaneet osoitteen, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

Yksityiskohtaiset perustelut: Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevan 63 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta kaavoituksen aikataulusta tiedottamisesta. Säännösmuutoksen tavoitteena on parantaa kuntalaisten tiedonsaantia kunnan kaavaprosessien etenemisestä ja tulevista kaavoitushankkeista sekä siitä, missä vaiheessa he voivat käyttää lain mukaisia vaikutusmahdol-

lisuuksiaan. Useissa kunnissa on jo käytännössä toimitettu tämän muutoksen edellyttämällä tavalla.

65 §:n 2 momentin muutoksella velvoitettaisiin kunta ilmoittamaan perusteltu kannanottonsa esitettyyn mielipiteeseen kaikille yhteystietonsa ilmoittaneille muistutuksen tehneille, kun se voimassa olevan lain mukaan tulee toimittaa vain sitä erikseen pyytäneille. Tiedottamistapana olisi kirje tai sähköposti sen mukaan, minkä osoitteen muistuttaja on yhteystiedokseen ilmoittanut. Mikäli muistutuksen on tehnyt usea henkilö yhteisesti, noudatettaisiin tiedottamisessa hallintolain 56 §:n 2 momenttia, jonka mukaan asia annetaan tiedoksi asiakirjassa yhteyshenkilöksi ilmoitetulle, tai mikäli yhteyshenkilöä ei ole ilmoitettu, asiakirjan ensimmäiselle allekirjoittajalle, jonka tulee ilmoittaa asiasta muille allekirjoittajille.

Ilmoituksen ajankohdasta ei säännöksessä ole mainintaa, eikä sellaista ehdoteta otettavaksi siihen. Vasta kaavan hyväksyminen jälkeen tapahtuva lähettäminen saattaa kuitenkin muistuttajan näkökulmasta antaa viestin, ettei hänen kannanottoaan ole lainkaan huomioitu päätöksentekoprosessissa. Ennen päätöksentekoa tehty ilmoittaminen taas antaa muistuttajalle mahdollisuuden pyrkiä vaikuttamaan lopulliseen päätöksentekoon. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen tehostaminen kaavaprosessin alkuvaiheessa on omiaan osaltaan vähentämään tarvetta kaavavalitusten tekemiseen, kun osalliset ja kuntalaiset voivat esittää mahdollisesti vasta valituksessa esiin tuotavia seikkoja jo ennen kaavan hyväksymistä ja he myös saavat tietoonsa kunnan kannan esittämiinsä seikkoihin. Ehdotuksen tavoitteena on myös kannustaa kuntia kehittämään kannanottojaan ja niiden perusteluja informatiivisempaan suuntaan.

Vähäisen poikkeamisen laajentaminen

Normiohjauksella on ollut taipumus kehittyä aikaisempaa tarkempaan suuntaan. Näin on käynyt asemakaavoissa ja rakentamismääräyskokoelman määräyksissä. Asemakaavoilla on haluttu entistä tarkemmin ohjata rakentamistapaa, suojella ympäristöä tai ehkäistä haitallisia ympäristövaikutuksia. Vaikka määräyksillä on pyritty kaavoituksen parempaan laatuun, samalla toteuttamisen kustannustaso on voinut nousta. Seurauksena on myös ollut, että poikkeamisesta kaavamääräyksistä ja rakentamismääräyksistä on tullut sangen usein esiin tuleva tilanne. Rakennus sijoitettuna

rakennuslalleen tulee yksityiskohtaisesti selvitettyksi vasta rakennusluvan yhteydessä eivätkä kaikki noudatettavat kaavamääräykset ja rakentamismääräykset ole enää silloin tarkoituksenmukaisia tai järkeviä.

Asemakaavojen ja rakentamismääräysten yksityiskohtaisuutta tulisi pyrkiä vähentämään. Tämä on kuitenkin aikaa vaativa menettely eikä sen tuloksesta voida olla varmoja. Rakentamisen joustavoittamiseksi välittömästi ja samalla eräin osin kustannustason nousun hillitsemiseksi on syytä tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n sovellettavuutta. Pykälän otsikko kuuluu ”Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä”. Maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksen (HE 101/1998) perusteluissa lausuttiin, että tavoitteena on säännöksen käyttöalan laajentaminen. Näin ei kuitenkaan ole käynyt. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen on useimmiten tyytynyt aiempaan tiukkaan tulkintaan.

Poikkeamisen tarpeen lisääntyttyä edellä sanotuista syistä on aihetta pyrkiä mahdollistamaan pykälän aiempaa laajempi käyttö. Poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä on tärkeä rakentamisprosessin joustavan ja nopean toteuttamisen kannalta. Sanonnan muuttamisella vähäisestä poikkeamisesta muuhun kuin vaikutuksiltaan merkittävään poikkeamiseen tavoitellaan uutta, aiempaa laajempaa tulkintaa. Tässä suhteessa kuitenkin asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittäminen ja pääasiallisen käyttötarkoituksen muutos eroavat muusta poikkeamisesta. Ne ovat rakennusluvan keskeisiä kysymyksiä eikä niissä ole syytä aiemmasta poikkeaviin tulkintoihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ää ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

175 §

Poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 ja 172 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, milloin on kysymys (poist: vähäisestä) *sellaisesta* poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista, *joka ei ole vaikutuksiltaan merkittävä. Jos poikkeaminen kuitenkin koskee asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittämistä tai pääasiallisen käyttötarkoituksen muutosta, se voi olla vain vähäinen.*

Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan (poist: vähäisen) poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen mer-

kitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

Yksityiskohtaiset perustelut: Tarkat ja yksityiskohtaiset asemakaavat saattavat viivyttää rakentamista, kun kaavasta usein joudutaan poikkeamaan jonkin verran. Lakiin ehdotetaan muutosta, jonka perusteella rakennuslupapäätöksen yhteydessä tehtävän poikkeamisen käyttöalaa laajennettaisiin nykyisestä vähäisestä sellaisiin poikkeamisiin, jotka eivät ole vaikutuksiltaan merkittäviä. Säännöksen sanamuoto velvoittaisi viranomaisen arvioimaan poikkeamisen vaikutusta ottaen huomioon muun muassa kaavan tavoitteet, ympäröivän maankäytön ja naapureiden aseman. Laajennus ei kuitenkaan koskisi asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittämistä eikä pääkäyttötarkoituksesta poikkeamista, joiden osalta lakia ei muutettaisi. Näin ollen näistä voitaisiin siis jatkossakin poiketa rakennusluvan yhteydessä vain vähäisesti.

Säännöksen 2 momentista poistettaisiin sana vähäinen. Tämä merkitsee sitä, että myös rakennusteknisiä ominaisuuksia koskeva poikkeaminen voi olla vähäistä suurempi, mutta ei kuitenkaan vaikutuksiltaan merkittävä. Lisäksi tällaisessa poikkeamisessa olisi edelleen katsottava, ettei se merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

Muutoksen tavoitteena on kaavojen toteutumisen edistäminen ja kaavamuutoksen aiheuttaman viivästyksen välttäminen tilanteissa, joissa rakennusluvan yhteydessä tehtävän poikkeamisen voidaan katsoa olevan riittävä ratkaisemaan asia. Rakennuslupaviranomaisen harkintavalta laajenisi muiden poikkeamisten kuin asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylityksen ja pääasiallisen käyttötarkoituksen muutoksen osalta. Näitä asioita koskevien poikkeamisten kohdalla vähäistä laajemman poikkeamisen voidaan katsoa edellyttävän pääsääntöisesti kaavallista harkintaa, muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumiseksi, joten on perusteltua rajata ne laajennetun poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle. Kaavan muuttamisen ohella lain 171 §:n tarkoittama poikkeaminen voi joissakin tilanteissa olla myös käytettävissä.

Rakennusluvan yhteydessä voitaisiin ehdotuksen mukaan poiketa aikaisempaa enemmän esimerkiksi rakennuksen sijoittamista tai rakennustapaa koskevilta osilta. Myös annetuista hyvin yksityiskohtaisista kaavamääräyksistä voitaisiin harkinnan mukaan poiketa. Aina on kuitenkin harkittava poikkeamisen merkittävyyttä suhteessa siihen tavoitteeseen, jonka vuoksi sijoittamista,

rakennustapaa tai muita kaavamääräyksiä on kaavaan otettu. Jos poikkeamisella olisi merkittäviä vaikutuksia ympäristön rakentamiseen tai kaavoitukseen, poikkeaminen olisi käsiteltävä varsinaisena MRL 171 §:ssä tarkoitettuna poikkeamisena tai asemakaavan muutoksella. Jos rakennusluvan yhteydessä poiketaan asemakaavasta, ilmoittaminen naapureille MRL 133 §:n mukaisesti on yleensä tarpeen.

Tällä säännösehdotuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia oikeusturvaan, vaikka valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on laajempi kuin mitä se on rakennusluvasta. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin tulkinnut valitusoikeutta siten, että jos poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä ei ole täyttänyt nykyisen lain vähäisyyden vaatimusta, valitusoikeus on ollut niillä, jotka olisivat voineet valittaa tarvittavasta poikkeamispäätöksestä. Näin ollen ylitettäessä rakennusluvan yhteydessä nyt laajennettavan poikkeamismahdollisuuden rajat, valitusoikeus olisi sama kuin poikkeamispäätöksestä.

2.1.4

Kehittämisauesäännösten soveltamisalan laajentaminen

Joukkoliikenteellä ja siihen tukeutuvalla asumisen järjestämisellä on paljon merkitystä energian tehokkaalle käytölle ja liikenteen järjestämiselle asutuskuskuksissa. Pääkaupunkiseudulla on suunnitteilla useita uusia raideliikenneyhteyksiä. Kuntien maapoliittisia keinoja on syytä pyrkiä parantamaan etenkin raideliikenne ratkaisujen yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 110 §:ssä kunnalle on annettu oikeus erityisten kehittämis- ja toteuttamistoimenpiteiden suorittamiseksi nimetä rajattuja alueita kehittämisaueiksi. Tällaisella alueella mahdollisista erityisjärjestelyistä on säädetty 112 §:ssä. Raideliikenneasemien rakentamisen yhteydessä syntyy usein erityisiä kehittämis- ja toteuttamistoimenpiteitä vaativia alueita ottaen huomioon, että aseman perustamisen kannattavuus edellyttää suurehkoa määrää asuntoja asukkaineen ja/ tai työpaikkoja. Näistä syistä on syytä lisätä mahdollisiksi kehittämisaueiksi suunniteltujen tai jo toteutettujen raideliikenneasemien läheisyydessä sijaitsevat rakennetut tai rakentamattomat alueet.

Maankäyttö- ja rakennuslain 110 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, joka kuuluu seuraavasti:

110 §

Kehittämisaueet

Kehittämisaueeksi voidaan nimetä sellainen rakentamaton tai rakennettu alue, joka sijaitsee tai tulee sijaitsemaan raideliikenneaseman läheisyydessä, milloin alueen rakentamisen tai uudistamisen tavoitteet ja kehittämistarpeet ovat aseman toteuttamisesta johtuen muuttumassa.

Yksityiskohtaiset perustelut: Lain 110 §:n ehdotetaan lisättäväksi 4 momentti, jonka mukaan kehittämisaueeksi voidaan nimetä sellainen rakentamaton tai rakennettu alue, joka sijaitsee tai tulee sijaitsemaan raideliikenneaseman läheisyydessä, milloin alueen rakentamisen tai uudistamisen tavoitteet ja kehittämistarpeet ovat aseman toteuttamisesta johtuen muuttumassa.

Säännös mahdollistaisi kehittämisaueen nimeämisen olemassa olevan tai suunnitteilla olevan raideliikenteen aseman läheisyyteen. Raideliikenteellä tarkoitetaan juna-, metro- ja raitiotieliikennettä. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi lisäksi, että alueen rakentamisen tai uudistamisen tavoitteet ja tarpeet ovat aseman läheisyydestä johtuen muuttuneet tai muuttumassa. Raideliikenteen toimintaedellytysten varmistaminen vaatii usein rakentamisen tehokkuuden nostamista ja yhdyskuntarakenteen tiivistämistä aseman vaikutuspiiriin kuuluvalla alueella.

Säännöksen tavoitteena on edistää kunnan maapoliittisten keinojen käyttöä raideliikenteen vaikutuspiirissä olevien alueiden maankäytön tehostamisessa. Tavoitteena on tätä kautta myös raideliikenteen toimintamahdollisuuksien parantaminen. Tehokkaalla joukkoliikenteellä on merkitystä myös ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta.

Muita ehdotuksia

Maankäyttö- ja rakennuslain 202 ja 203 §:iä ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

202 §

Muun päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Rakennusjärjestyksen hyväksymistä, rakentamisrajoitusta, tonttijakoa, *katusuunnitelmaa*, rakennuskieltoa, toimenpiderajoitusta, kehittämisalueeksi nimeämistä ja tyyppihyväksynnän peruuttamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Muutoksenhakuviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Yksityiskohtaiset perustelut: Muutoksella ehdotetaan katusuunnitelman lisäämistä niihin päätöksiin, jotka voidaan määrätä tulemaan voimaan ennen kuin ne ovat saanut lainvoiman. Katusuunnitelman hyväksyminen on luonteeltaan säännöksessä mainittuihin ratkaisuihin rinnastettava päätös.

203 §

Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset

Muutoksenhakuviranomaisen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomaisen voi kunnan tai maakunnan liiton suostumuksella tehdä (poist: yleis- tai asema-) kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen.

Yksityiskohtaiset perustelut: Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutoksenhakuviranomaisen voi tehdä sen tarkoittamia vähäisiä tarkistuksia yleis- ja asemakaavan ohella myös maakuntakaavaan. Suostumus tarkistuksen tekemiseen pyydetäisiin maakunnan liitolta.

Vähäinen tarkistus kohdistuisi pieniin asiallisiin puutteisiin tai virheellisyyksiin, joiden vuoksi valitusviranomaisen voisi muuten joutua palauttamaan maakuntakaavan uuteen käsittelyyn maakunnan liittoon. Muutoksella pyritään nopeuttamaan maakuntakaavojen käsittelyä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jako pääkaupunkiseudulla

Selvitystehtävän toisessa osassa tuli

- *selvittää, olisiko tässä yhteydessä pääkaupunkiseudulla aihetta tarkistaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jakoa alueellisen ympäristökeskuksen ja alueen kuntien kesken.*

Maakunnan liitto vaikuttaa kunnan kaavoitukseen maakuntakaavan kautta. Maakunnan liiton laatimassa ja hyväksymässä maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita (MRL 25 § 4 mom.). Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa kunnassa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi kunnassa. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin edellä sanotun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta (MRL 32 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä ja erityisesti valvoo, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin tässä laissa säädetään. Lisäksi se hoitaa ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n mukaisia tehtäviä.

Erityisesti alueellinen ympäristökeskus

- käy vähintään kerran vuodessa kunnan kanssa kehittämiskeskustelun, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä (MRL 8 §)

- käy kunnan kanssa neuvottelut sellaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävä taikka valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä (MRL 66 § 2 mom.)
- antaa lausuntoja kunnalle asemakaavaehdotuksista (MRA 28 §) sekä ennen poikkeamista tai suunnittelutarvetta koskevan asian ratkaisemista kunnassa (MRL 137 § 6 mom. ja 173 § 2 ja 3 mom.)
- voi antaa kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on kunnassa laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin on vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi (MRL 195 § 1 mom.)
- voi käyttää valitusoikeutta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä (MRL 191 § 1 mom.), maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä (MRL 192 § 2 mom.) ja kunnan tekemästä poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveasiassa tekemästä päätöksestä (MRL 193 §)
- tekee itse poikkeamispäätöksiä (MRL 171 § 2 mom. ja 3 mom.)

Ympäristöministeriö yleisten kehittämistehtävien ja ohjauksen lisäksi vahvistaa maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan.

Selvitystehtävän mukaisesti olen pohtinut maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jakoa pääkaupunkiseudulla pääkaupunkiseudun kuntien ja alueellisen so. Uudenmaan ympäristökeskuksen kesken. Olen valinnut laajan tarkastelukulman näiden tehtävien jaon hahmottamiseksi kokonaisuudessaan eikä vain näiden osapuolten kesken.

Jotta pääkaupunkiseudulla maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jaossa voitaisiin päätyä muusta Suomesta poikkeaviin ratkaisuihin, tulee siihen olla varsin vankat perusteet.

Tarve pääkaupunkiseudun maankäytön yhteiseen suunnitteluun on ollut pitkään tunnustettu.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta hyväksyi 16.11.2004 pääkaupunkiseudulle yhteisen vision.

Kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen on yksi strategisista päämääristä. Sen toteuttamiseksi seudulle on laadittu yhteinen Maankäytön ja asuntopoliitiikan strategisia linjauksia koskeva asiakirja (2005). Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta esitti 13.8.2005 kaupungeille, että ne sisällyttäisivät yleiskaavoihinsa, asunto-ohjelmiinsa ja muihin suunnitelmiinsa nämä linjaukset. Neuvottelukunnassa on käsitelty runsaasti erilaisia pääkaupunkiseudun yhteisiä asioita.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 7 § edellyttää, että pääkaupunkiseudun kunnat (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) laativat suunnitelman siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä yli kuntarajojen parannetaan. Tämä kaupunkiseutusuunnitelma valmistui syksyllä 2007. Sen maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeva osio valmisteltiin Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyökokouksen päättämällä tavalla koko Helsingin seudun käsittäen. Suunnitelma sisältää toteamuksen (s. 10), että

”seudullisen vision ja kehityskuvien lisäksi pääkaupunkiseudun kuntien tavoitteena on myös laatia ainakin joiltain keskeisiltä osiltaan (esim. asuntotuotanto) yhteinen yleiskaavatasoinen suunnitelma seuraavalla yleiskaavakierroksella. Muulla Helsingin seudulla yhteinen yleiskaavatasoinen suunnitelma voisi koskea kuntien raja-alueita.”

Tämän ohella pääkaupunkiseudun maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä asioita käsitellään pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnassa (YTV) etenkin liikenteen ja jätehuollon osalta ja 2.3.2007 hyväksytyssä pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (PLJ) sekä laajemmin Helsingin seudun yhteistyösopimuksen mukaisessa maankäytön, asumisen ja liikenteen neuvottelukunnassa (MAL-neuvottelukunta).

Pääkaupunkiseudun kaavoituksen ja rakentamisen hallinnon resurssit ovat kehittyneet ja merkittävästi paremmat kuin keskimäärin maassa. Suurin osa pääkaupunkiseudusta on oikeusvaikutteisten yleiskaavojen piirissä.

Valtakunnan keskuksena pääkaupunkiseudulla on runsaasti koko yhteiskuntaamme vaikuttavia erityispiirteitä.

Mielestäni on olemassa vankkoja perusteita sille, että pääkaupunkiseudun asemaa maankäyttö- ja rakennuslaissa voidaan tarkastella paitsi yleiseltä kannalta myös seudun omista lähtökohdista.

Jos pääkaupunkiseudun kuntien maankäytön suunnittelu voidaan yhteensovittaa alueen kaupunkien kesken, vähenee tarve alueellisen ympäristökeskuksen so. Uudenmaan ympäristökeskuksen neuvontaan, ohjeistukseen ja valvontaan olennaisesti. Tällaisesta yhteensovittamisesta olisi samalla merkittävää hyötyä alueen maankäytön yksityiskohtaiselle suunnittelulle, asuntotuotannon ohjaamiselle, liikennetkaisu- ja tekemiselle jne. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta on jo ponnistellut tällaisen yhteensovittamisen aikaansaamiseksi.

Yhteensovittamisen tehostamiseksi olen pohtinut erilaisia keinoja, joilla samalla voitaisiin järjestää pääkaupunkiseudun erityisasemaa. Maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa tähän eräitä keinoja, joista tehokkain on kuntien yhteinen yleiskaava. Muita keinoja ovat esimerkiksi hallinnon yhteiset järjestelyt ja kehittämisalueet (MRL 15 luku). Näistä pääkaupunkiseudulla kysymykseen saattaisi tulla etenkin kuntien yhteinen yleiskaava.

Maankäyttö- ja rakennuslain 46 §:n mukaan maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi kunnat voivat laatia yhteistyönä yleiskaavan (*yhteinen yleiskaava*). Tällaisia yhteisiä yleiskaavoja on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain aikana kolme. Ne on laadittu oikeusvaikutteisiksi yleiskaavoiksi. Oulun seudun yhteiset yleiskaavat ovat ns. yleispiirteisiä rakennekaavoja, joiden perusteella kunnat ovat voineet laatia yksityiskohtaisempia osayleiskaavoja tai suoraan asemakaavoja. Sen sijaan Tampereella Vuoreksen yhteinen yleiskaava on tarkempi ns. normaali yleiskaava. Vireillä on parhaillaan kolme muuta yhteistä yleiskaavaa. Yhteisellä yleiskaavalla on samat oikeusvaikutukset kuin muulla yleiskaavalla (MRL 49 ja 42 - 44 §). Yhteinen yleiskaava voidaan laatia myös oikeusvaikutuksettomana.

Pääkaupunkiseudun kunnat voivat milloin tahansa päättää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta ilman uusia erillisiä lainsäädäntötoimia. Mutta tämän selvitystehtävän edellyttämät maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien järjestelyt pääkaupunkiseudulla edellyttävät lainsäädäntötoimia.

Edellä on todettu pääkaupunkiseudun neuvottelukunnassa syntyneen useita alueen maankäyttöä yhteen sovittavia asiakirjoja kuten Maankäytön ja asuntopolitiikan strategisia linjauksia. Pääkaupunkiseudun kunnat ovat yhteistyössä laatineet yleiskaavojen yhdistelmäkartan, josta käy ilmi seudun suunniteltu perusrakenne. Samalla on yhte-

näistetty kaavamerkinnät maankäyttöluokkineen ja värisymboleineen. Itse asiassa johdonmukainen seuraava askel näyttäisi olevan yhteisen yleiskaavan aikaansaaminen. Tästä käytän seuraavassa nimitystä *pääkaupunkiseudun yleiskaava*.

Olen tässä yhteydessä tarkastellut sitä, mitä muutoksia yhteinen pääkaupunkiseudun yleiskaava voisi aikaansaada maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien jaossa pääkaupunkiseudulla. Kun ympäristöministeriö vahvistaa sekä maakuntakaavan, joka on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa (MRL 32 §) ja myös yhteistä yleiskaavaa, että yhteisen yleiskaavan, voidaan sanoa, että valtion valvonnalliset näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon kahdesti. Maakuntakaavan vaikutuksen poistamiseen ei kuitenkaan ole aihetta eikä sen vaikutus nytkään ulotu kuin yleiskaavan muuttamiseen, koska se ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella. Pääkaupunkiseutua laajemman Helsingin seudun suunnittelu on ehdottomasti tarpeen eikä siinä uusien alueellisten rajojen luomiseen ole syytä. Tarvitaan joka tapauksessa koko Helsingin seudun suunnittelua ja se tapahtuu maakunnan liitossa so. Uudenmaan liitossa, jonka valtuustossa pääkaupunkiseudun kunnilla on enemmistö. Uudenmaan liiton laatima Uudenmaan maakuntakaava on tullut lainvoimaiseksi 15.8.2007.

Sen sijaan pääkaupunkiseudun yleiskaava, jos se olisi oikeusvaikutteinen, sallisi vähentää alueellisen ympäristökeskuksen Uudenmaan ympäristökeskuksen osuutta tehtäväjaossa. Pääkaupunkiseudun kuntien yhteinen tahto ja niiden käytettävissä olevat resurssit jo sellaisenaan vähentäisivät tarvetta näiden kaupunkien neuvontaan, ohjeistukseen ja valvontaan, mikä epäilemättä ilmenisi monenlaisessa käytännön yhteistyössä.

Tähän viitaten voitaisiin pääkaupunkiseudun oikeusvaikutteisen yleiskaavan tultua voimaan luopua maankäyttö- ja rakennuslain 8 §:ssä tarkoitetusta vuosittaisesta kehittämis keskustelusta ja luottaa kuntien yhteiseen kehittämistahtoon. Epävirallisia keskusteluja tietenkin voitaisiin käydä. Sen sijaan lain 66 §:ssä tarkoitetut viranomaisneuvottelut tulisi edelleen käydä pääkaupunkiseudun kuntien ja Uudenmaan ympäristökeskuksen kesken, sillä näissä neuvotteluissa alueellisella ympäristökeskuksella on tärkeä rooli monien valtion eri viranomaisten näkökantojen kokoamiseksi ja neuvonta- ja neuvotteluyhteyden ylläpitämiseksi.

Samoin voitaisiin siirtää toimivaltaa maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa alueellisen ympäristökeskuksen toimi-

valtaan kuuluvissa asioissa pääkaupunkiseudun kunnille. Edellytyksenä siirrolle olisi, että alueella olisi pääkaupunkiseudun erityispiirteet ja yhteiset yleiskaavalliset tavoitteet sisältävä pääkaupunkiseudun yleiskaava. Uudenmaan ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä muilla valitukseen oikeutetuilla (MRL 193 §) säilyisi valitusoikeus myös näistä poikkeamispäätöksistä. Kuten edellä on todettu, valitusoikeuteen ei tässä yhteydessä ehdoteta puuttuttavaksi.

Edelleen voitaisiin pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella luopua alueellisen ympäristökeskuksen oikeudesta antaa kunnalle kirjallinen oikaisukehotus, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi (MRL 195 §). Kun oikeusvaikutteisen yhteisen yleiskaavan vahvistaisi ympäristöministeriö (MRL 47 § 3 mom.), se osaltaan suorittaisi vastaavaa harkintaa yleisen edun näkökulmasta.

Edellä sanottuun viitaten ehdotetaan, että maankäyttö- ja rakennuslakiin otettaisiin säännös Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten yhteisestä yleiskaavasta, pääkaupunkiseudun yleiskaavasta seuraavasti:

49 a §

Pääkaupunkiseudun yleiskaava

Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkiin laaditaan kuntien yhteinen yleiskaava (pääkaupunkiseudun yleiskaava) siten kuin 47 §:ssä on säädetty. Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan tultua voimaan ei tämän lain 8 eikä 195 tai 196 §:ää sovelleta. Poikkeamisvallasta pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella säädetään 171 §:n 4 momentissa.

Yksityiskohtaiset perustelut: Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös pääkaupunkiseudun kuntien (Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa) yhteisestä yleiskaavasta (pääkaupunkiseudun yleiskaava).

Säännösehdotuksen sanamuodosta käy ilmi, että yhteisen yleiskaavan laatiminen pääkaupunkiseudulla olisi sen kuntien velvollisuus, mutta se voitaisiin laatia oikeusvaikutteiseksi tai oikeusvaikutuksettomaksi. Pääkaupunkiseudun yhteisestä yleiskaavasta olisi voimassa se, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 6 luvussa on säädetty kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Siten pääkaupunkiseudun kunnat voisivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimi-

sen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntainliiton kuten esimerkiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi (MRL 47 § 1 mom.). Tämä jäisi siis pääkaupunkiseudun kuntien yhteisesti sovittavaksi.

Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan vahvistaisi ympäristöministeriö soveltaen, mitä maakuntakaavan vahvistamisesta on säädetty (MRL 47 § 3 mom.). Maakuntakaavan ja pääkaupunkiseudun yleiskaavan suhteesta olisi voimassa, mitä maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan suhteesta on säädetty (MRL 48 §). Muutoin pääkaupunkiseudun yleiskaavaan sovellettaisiin, mitä yleiskaavasta laissa säädetään.

Jos pääkaupunkiseudun yleiskaava vahvistettaisiin oikeusvaikutteisena, pääkaupunkiseudun kuntiin ei sovellettaisi maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiskeskusteluja koskevaa 8 §:ää eikä oikaisukehotusta koskevia 195 eikä 196 §:ää. Lisäksi poikkeamisvalta siirtyisi niille Uudenmaan ympäristökeskukselta lain 171 §:n 2 momentissa mainituissa tapauksissa. Perusteena näille muutoksille olisi ennakkovalvonnan vähentäminen pääkaupunkiseudun kuntien yhteen sovitettua yleiskaavansa, pääkaupunkiseudun erityispiirteet ja sen kaavoitus- ja rakennushallinnon kehittyneisyys sekä se, että kaava olisi ympäristöministeriön vahvistama ja että valitusoikeus poikkeamispäätöksistä säilyisi ennallaan.

Vaikka säännös pääkaupunkiseudun yleiskaavan laatimisesta olisi velvoittava, lakiin ei otettaisi säännöstä siitä, missä ajassa tämä kaava olisi hyväksyttävä. Se riippuisi kunnista itsestään ja siinä voitaisiin ottaa huomioon se, että suuri osa voimassa olevista pääkaupunkiseudun kuntien yleiskaavoista on suhteellisen nuoria. Mutta säännös ilmaisisi selvän tavoitteen, johon on päästävä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n 1 momentin nojalla ympäristöministeriö voi viime kädessä asettaa määräajan, jonka kuluessa yleiskaavaa koskeva päätös on tehtävä, jolleivät kunnat huolehdi tarpeellisten yleiskaavojen laatimisesta ja on ilmeistä, että tästä johtuisi vaikeuksia laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n 3 momentista käy ilmi, että yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tämä koskisi myös pääkaupunkiseudun yleiskaavaa. Tästä ei aiheutuisi ongelmaa maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamisvaltaa ja oikaisukehotusta koskevissa lainmuutoksissa, mutta kehittämiskeskustelua koske-

van 8 §:n soveltamatta jättäminen tarkoituksensa mukaisesti tulisi voimaan vasta koko kunnan alueen tultua oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan piiriin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 3 momentin mukaan yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyn yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Oikeusvaikutteinen pääkaupunkiseudun yleiskaava korvaisi siten aiemmat kuntien hyväksymät yleiskaavat, mutta kaavaa hyväksyttäessä voitaisiin siihen sisällyttää päinvastaista vaikutusta koskeva määräys. Tämä tekisi mahdolliseksi sen, että jo laadittuja aiempia yleiskaavoja voitaisiin määrätä jäämään voimaan. Pääkaupunkiseudun asemakaavoihin pääkaupunkiseudun yleiskaava vaikuttaisi siten asemakaavan laatimista tai muuttamista koskevan vaikutuksen osalta silloin, kun pääkaupunkiseudun yleiskaava on korvannut aiemman kunnan oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai kunnan yleiskaava on oikeusvaikutukseton (MRL 42 § 1 mom.).

Samalla maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka kuuluu seuraavasti:

171 §
Poikkeamisvalta

Mitä edellä 2 ja 3 momentissa säädetään, ei sovelleta oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella.

Yksityiskohtaiset perustelut: Poikkeamistoimivaltaa koskevaan 171 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, joka koskisi kunnan ja ympäristökeskuksen välistä toimivallanjakoa poikkeamisasioissa oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella.

Uuden 4 momentin mukaan 2 momentissa alueelliselle ympäristökeskukselle kuuluva poikkeamistoimivalta kuuluisi oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella kunnalle. Edellytykset poikkeamisen myöntämiselle olisivat samat kuin mitä 172 §:ssä säädetään. 172 §:n 1 momentin edellytys, ettei poikkeaminen saa aiheuttaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle koskisi pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella myös yhteisen yleiskaavan toteuttamiselle mahdollisesti aiheutuvaa haittaa.

3 Suosituksia kaavoituksen nopeuttamiseksi ja joustavoittamiseksi

Edellä on tehty joukko maankäyttö- ja rakennuslain muutosehdotuksia kaavoituksen nopeuttamiseksi ja joustavoittamiseksi. Samaan päämäärään voidaan ja tulee pyrkiä säännöksiä muuttamatta, mutta työtapoja ja käytäntöjä kehittämällä. Siinä on kysymys toisaalta kaavoitusprosessin kehittämisestä kunnassa toisaalta valitusten käsittelystä hallintotuomioistuimissa. Näistä kunnan osuus on yleensä merkittävästi suurempi.

a) kunnan kaavoitusprosessi

Edellä jaksossa 1.1. on käsitelty kuntakaavoituksen kestoa, josta Suomen Kuntaliiton hankesarjassa Tonttituotannon edistäminen on julkaistu tuore Kristiina Rinkisen tutkimus Asemakaavoituksen kestoon voi vaikuttaa (2007). Tutkimuksen yhteenvedossa on todettu:

”Kuntien väliset erot kaavoituksen kestossa ovat suuret. Kyse on monien tekijöiden summasta, yksittäistä selittävää tekijää ei ole. Osa eroista selittyy muun muassa kuntien historiaan ja maantieteelliseen sijaintiin liittyvillä tekijöillä, joihin kunnilla ei juuri ole mahdollisuuksia vaikuttaa. Suurinta osaa eroista selittävät kuitenkin kuntien toimintatapojen ja -kulttuurin erilaisuus. Keskeiset tekijät löytyvät maapolitiikasta, kaavoprosesseista ja päätöksentekokulttuurista.”

Tutkimuksen mukaan asemakaavoituksen kesto vaihteli vuosina 2004–2005 maan kymmenessä suurimmassa kaupunkikunnassa merkittävästi. Nopeimmat olivat Jyväskylä noin 6,6 kuukautta ja Lahti noin 4,7 kuukautta ja hitaimmat Espoo noin 23,7 kuukautta ja Kuopio noin 20,3 kuukautta. Vuonna 2006 asemakaavoituksen kesto näissä kaupungeissa on säilynyt ympäristöhallinnon KATSE-seurannan mukaan likimain ennallaan (ks. kaavio tämän raportin sivulla 8). Tällainen numeraalinen vertailu on vain suuntaa-antava, koska asemakaa-

vojen laajuus ja sisältö vaihtelevat suuresti. Sitä paitsi kaavoituksen alkuhetki voidaan määrittää kunnassa eri tavoin. Siitä huolimatta erot ovat ilmiselvät.

Kunnilla on runsaasti mahdollisuuksia kaavoitusprosessin nopeuttamiseen ja joustavoittamiseen alkaen päätösvallan delegoinnista maankäyttö- ja rakennuslain 21 ja 52 §:n sekä kuntalain 14 §:n mukaisesti. Lain 8 luvun mukaisesti myös kaavoitusmenettelyssä ja vuorovaikutuksen järjestämisessä on vaihtoehtoja.

Jäljempänä olen esittänyt eräitä best practice -suosituksia hallintotuomioistuinten toiminnan kehittämiseksi saamani aineiston pohjalta. Käsitakseni on, että olisi hyödyksi pyrkiä esittämään myös kunnan kaavoitusprosessista vastaavanlaisia best practice -suosituksia. Käytettävissäni ei ole ollut riittävää aineistoa tällaisten suositusten laatimiseksi lyhyen määräaikani puitteissa. Tämän vuoksi **ehdotan, että**

Ympäristöministeriö ja/tai Suomen Kuntaliitto käynnistäisivät tutkimusprosessin erilaisten kuntien kaavoitusprosessien seloittamiseksi ja laatisivat best practice -suositukset kunnille kaavoitusprosessin nopeuttamisesta ja joustavoittamisesta.

Näissä suosituksissa tulisi myös käsitellä päätösvallan delegointia kunnassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Mikään ei kuitenkaan estä kuntia välittömästi harkitsemasta toimintapolitiikkaansa päätösvallan järjestämisessä näissä asioissa. Mielestäni ainakin niissä kunnissa, joissa kaavoittaminen ja rakentaminen ovat vilkasta, kunakin kunnan tulisi pohtia, onko päätösvallan käyttö näiltä osin riittävän nopeaa, joustavaa ja oikealla tasolla. Alueelliset ympäristökeskukset voisivat kiinnittää kuntien huomiota tähän edistäessään ja ohjatessaan maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisesti kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.

Kuntien kaavoitusresurssien puutetta on ehdotettu korjattavaksi antamalla maanomistajille oikeus tehdä asemakaavaehdotus. Tällainen oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen sisältyy maankäyttö- ja rakennuslain 74 §:ään. Vertailu ei kuitenkaan ole asianmukainen, koska kaupunkimaisella alueella tulee kunnan huolehdittavaksi katualueet, torit, eräät liikennealueet, virkistysalueet ja monenlaiset rakentamiseen liittyvät maankäyttö- ja rakennuslain 21 luvussa tarkoitetut järjestelyt. Lisäksi on aina otettava huomioon kunnan velvollisuus asukkaistensa opetus-, sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen.

Maanomistajalla on kuntalain 28 §:ssä tarkoitettu aloiteoikeus, joka koskee myös kaavoitusta. Subjektiiiviseen oikeuteen tehdä asemakaavaehdotus liittyy kuitenkin useita sekä periaatteellisia että käytännöllisiä ongelmia. Ensiksikin se lohkaisisi suuren palan kunnan kaavoitusmonopolista, koska aloite siitä missä, milloin ja miten kaavoitetaan, siirtyisi maanomistajille, käytännössä kaavoituksen kustannukset huomioon ottaen varakkaille maanomistajille. Toiseksikin kunnan kaavoitushallinto joutuisi entistä pahempaan resurssipulaan, koska kunnan olisi hallintolain mukaan käsiteltävä jokainen ehdotus ja annettava jokaisesta ehdotuksesta päätös, josta olisi valitusoikeus hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kolmanneksikin käsitys siitä, että muilla kuin maanomistajalla ei ole käytännössä mahdollisuutta vaikuttaa, saat-taisi lisääntyä ja vuorovaikutus heikentyä.

Suhtaudun kuitenkin maanomistajan vapaa-muotoiseen aloitteellisuuteen asemakaavan laati-miseksi myönteisesti. Käytännössä maanomistaja varsin usein onkin aloitteen tekijänä asemakaavan laatimisessa ja kaavan laatiminen tapahtuu yhteis-työssä kunnan kanssa. Tällainen vapaamuotoinen menettely ilman sitovia muotomääräyksiä tekee kaavan laatimisen joustavaksi eikä aiheuta edellä sanottuja periaatteellisia tai käytännöllisiä ongel-mia. Kuntien ja yksityisen tahon kumppanuutta voitaisiin edistää laatimalla tässäkin best practice -suosituksia yhteistyösopimusten ja yhteistyön jär-jestämisen malliksi. Asiasta on parhaillaan vireillä kehityshankkeita, joiden tuloksia on hyvä käyttää hyödyksi. Viittaan myös edellä tekemääni ehdo-tukseen ympäristöministeriön ja/tai Suomen Kun-taliiton best practice -suositusten laatimisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 59 §:ssä on sää-detty, että jos asemakaava tai kaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai -haltijan aloitteesta, kunnalla on oikeus periä tältä kaavan laatimisesta ja käsit-

telystä aiheutuneet kustannukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 2 momentin mukaan, vaikka maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovas-ti tehdä vasta sen jälkeen kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä, tämä ei kos-ke sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistä-misestä. Tässä sopimuksessa voidaan määrittää, miten kaavoitusmenettely tapahtuu ja miten sen kustannukset jaetaan.

b) hallintotuomioistuinten toiminnan kehittäminen

Valitusten käsittelyä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa voidaan nopeuttaa, mutta oi-keusturvan tehokkuudesta ei voida tinkiä. Asian haltuunotto hallintotuomioistuimessa, lausuntojen hankkiminen osapuolilta ja joskus ulkopuolisilta, asian käsittely ja ekspeditointi vaativat aikansa ei-kä normaalissa valitusasiassa yleensä voida mer-kittävästi päästä alle 6 kuukauden käsittelyajan. Kun puhutaan käsittelyn joutuisuudesta tämä aika on syytä pitää mielessä.

Hallinto-oikeuksien toiminnan tilastointi osoit-taa, että valitusten käsittelyn joutuisuus eroaa tuo-mioistuinten kesken. Esimerkiksi asemakaavavalit-uksissa keskimääräinen käsittelyaika vuoden 2007 alkupuolella on ollut nopeimmillaan Hämeenlin-nan hallinto-oikeudessa 4,4 kuukautta (26 ratkai-sua) ja Turun hallinto-oikeudessa 5,6 kuukautta (18 ratkaisua), kun taas Kouvola, Kuopion ja Ro-vaniemen hallinto-oikeudessa käsittelyaika oli yli 10 kuukautta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyai-ka oli vuonna 2006 9,9 kuukautta.

Hallintotuomioistuinten sisäinen toiminta on tietenkin niistä itsestään kiinni. Tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää, etteivät hallintoviran-omaiset puutu tuomioistuinlaitoksen toimintaan. Kun kuitenkin tämän selvityksen tarkoituksena on pohtia kaavoituksen nopeuttamista ja selvityk-sen laatija itse on toiminut korkeimman hallinto-oikeuden tuomarina, olen katsonut tarpeelliseksi keskusteltuani korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien edustajien kanssa kirjata eräitä suosituksia näille tuomioistuimille niiden itsensä hyväksi havaitsemista menettelyistä valitusmenet-telyn jouduttamiseksi.

Seuraavassa olen Turun hallinto-oikeudelta saamaani aineistoon nojautuen koonnut Turussa noudatetusta kaavavalitusten käsittelystä esimer-kinomaisesti ns. best practice -suositukset. Turussa

on jo kolmen vuoden ajan asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika ollut alle 6 kuukautta. Henkisenä lähtökohtana on Turussa ollut ajatus siitä, että tuomioistuimessa ei hoideta omia vaan asiakkaiden asioita ja hyvään asiakaspalveluun kuuluu ratkaisun nopeus.

Suosituksset

1. Rakenteellisia kysymyksiä

- a) Yhteen hallinto-oikeuden jaostoon keskitetään kaikki rakentamista ja ympäristöä koskevat asiat. Jaostoon kootaan tähän asiakokonaisuuteen parhaiten perehtyneet lakimiehet. Tälle henkilöstölle kertynyttä ammattitaitoa pyritään sitten hyödyntämään jakamalla kaava-asioiden valmistelu- ja esittelytehtäviä tarpeen mukaan useammille tavoitteena, että jokaisen asemakaava-asian valmistelu voi alkaa heti asian saavuttua hallinto-oikeuteen ilman jonoutumisesta aiheutuvaa odotusaikaa ja samalla muodostuu kaava-asioihin asiantuntevaa henkilöstöreserviä, jota erityistilanteissa ja sairastapauksissa voidaan irrottaa käsittelemään näitä asioita.
- b) Käsittelyaikatavoitteet eri asiaryhmissä asetetaan tietoisesti ja tällöin erityisesti asemakaava-asioiden nopea käsittely huomioon ottaen. Priorisointi on tärkeä osa valitusten käsittelyä asiakkaiden vaatimusten mukaisesti mutta samalla valitusten yhteiskunnallinen merkittävyys arvioiden. Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 2 momentin mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä.
- c) Jaostojen, työparien ja yksittäisten esittelijöiden määrälliset tavoitteet mitoitetaan kuten ennenkin käsiteltävien asioiden laadun ja vaikeuden mukaan hyvin erisuuruisiksi.

2. Keinoja kaava-asioiden käsittelytavan tehostamiseen

- a) kiinteät kokoonpanot, jotka mahdollistavat tehokkaan tiimityöskentelyn; esittelijä tietää alusta lähtien, ketkä ovat kokoonpanon muut jäsenet;
- b) työparityöskentely, jossa esittelijä, mielellään kokenut lakimies, ja tarkastava jäsen
- c) postinhoitomuiston käyttöönotto; heti haltuunottovaiheessa muistiin kunkin asian valmistelusuunnitelma, joka helpottaa esimerkiksi ruuhkatilanteessa yksittäisen asian siirtämistä uudelle valmistelijalle

- d) lisälausuntoja vain harkiten ja tarkoin suunnattuna siihen, missä tietoa tarvitaan; jatkuva huomio lausuntojen ja lisäselvityspyyntöjen määräaikoihin ja niiden noudattamiseen
- e) lain mahdollisuudet välitoimien yhden jäsenen käsittelyyn käytetään täysimääräisesti hyödyksi
- f) menettelykysymysten tai asian jatkovalmistelun kannalta ratkaisevien asiakysymysten osalta asiakirjojen esikierto ja valmistelevia kommentteja; pyrkimyksenä välttää valmistelun hukkaan menoa
- g) tietotekniikan tehokas käyttö
 - lisäselvityksiä sähköpostitse muistaen kuitenkin kontradiktorisuuden vaatimukset
 - sähköpostin käyttö myös asianosaisten (lisä)kuulemisessa
 - kiinteistötietojärjestelmän ja karttapaikan monipuolinen käyttö faktatietojen keräämisessä kiinteistöstä tarvittaessa kansliahenkilöstön avustamana

Työtapojen erilaisuuden vuoksi nämä suositukset koskevat korkeinta hallinto-oikeutta soveltuvin osin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa asemakaavavalitusten käsittelyajat ovat dramaattisesti supistuneet vuoden 2007 aikana 4,4 kuukauteen. Se on tapahtunut suurelta osin seuraten edellä mainittuja suosituksia, mutta erityisesti painottamalla määrätietoista johtamista, jossa jaoston puheenjohtaja on seurannut kaavalajeittain ja esittelijöittäin käsittelyaikoja, asettanut sisäisiä määräaikoja, pyrkinyt poistamaan päällekkäistä työtä, nopeuttanut asian sisäistä kiertoa ja ennen kaikkea luottamalla tuomarikunnan ammattitaitoon ohjannut yhteistyöhön perinteisen sisäisen tarkastusmentaliteetin sijasta.

Edellä mainitut best practice -esimerkit osoittavat, että työtapojen kehittämisellä ja johdon ja henkilökunnan sitouttamisella on keskeinen merkitys kaavavalitusten käsittelyajoille ja itse asiassa kaikkien valitusten käsittelylle.

Näiden suositusten toteuttaminen ja seuranta ovat kunkin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimien varassa. Ne ovat varmasti valmiita työtapojensa kehittämiseen. Korkeimmas- ta hallinto-oikeudesta annetun lain 1 §:n 2 momen- tin mukaan sen tehtäviin kuuluu valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan, mihin myös kuuluu seurata alueellisten hallinto-oikeuksien toimintaa.

Lisäsuositus

Hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia välttää viivytyksiä – sekä tahallisia että tahattomia – tulisi pyrkiä parantamaan sisäisin järjestelyin. Mielestäni hallintotuomioistuinten olisi useista syistä varauduttava saapuneiden valitusten alustavaan pikaiseen läpikäyntiin. Tällaisia syitä ovat

- edellä todettu valitusten priorisointi
- edellä myös todettu postinhoitomuistion käyttö, jossa yhteydessä asian valmistelusuunnitelma tehdään
- sellaiset valitukset, jotka jäävät kokonaan tutkimatta esimerkiksi valituksen myöhästymisen ja valitusoikeuden puuttumisen vuoksi, tulisi saattaa mahdollisimman nopeasti istunnossa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Ei tulisi sallia menettelyä, jossa valitus myöhästyy, mutta tutkimatta jättämistä tarkoittava päätös annetaan vasta kuuden kuukauden kuluttua, ja siitä vielä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen samanlaisen lisäviivästyksen aiheuttaen. Vastaava koskee selviä valitusoikeuden puuttumisesta huolimatta tehtyjä valituksia.
- täytäntöönpanokiellon antaminen korkeimassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asiasa

Käytännössä eräissä hallinto-oikeuksissa jo noudatetaankin tämänkaltaista valitusten alustavaa nopeaa läpikäyntiä.

Korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet voisivat harkita niille sopivaa järjestelmää valituksen alustavaksi pikaiseksi käsittelyksi siitä aiheutuvin erilaisine toimenpiteineen edellä kuvatuissa tilanteissa.

4 Yhteenveto

Ympäristöministeriön 20.9.2007 asettaman selvitysmiehen oik.lis. Lauri Tarastin tehtävänä oli selvittää kaavoituksen nopeuttamista etenkin asuntotuotannon edistämiseksi ja maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisten tehtävien jakoa pääkaupunkiseudulla. Selvitys on tarkoitus ottaa huomioon hallituksen ensi vuoden alussa annettavassa asuntopoliittisessa strategiassa.

Tämä selvitys sisältää ehdotuksen yhteensä kymmenen pykälän muuttamiseksi maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä joukon suosituksia kunnille ja hallintotuomioistuimille. Selvityksessä on kolme merkittävää muutosehdotusta:

1) Pääkaupunkiseudulle so. Helsinkiin, Espooseen, Vantaalle ja Kauniaisiin laaditaan yhteinen yleiskaava, pääkaupunkiseudun yleiskaava. Sen laatiminen olisi näiden kaupunkien velvollisuus ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain uuden 49 a §:n mukaan noudattaen säännöksiä yhteisestä yleiskaavasta. Kaupunkien harkintaan jäisi, millainen toimitelin perustettaisiin yhteisen yleiskaavan laatimiseksi ja missä aikataulussa sen tulisi tapahtua. Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan tultua voimaan valtion valvontaa ja eräitä Uudenmaan ympäristökeskuksen tehtäviä voitaisiin pääkaupunkiseudulla vähentää maankäyttö- ja rakennuslain 8, 171 ja 195–196 §:ssä.

2) Asemakaavojen ja rakentamismääräysten yksityiskohtaistuttua ajan kuluessa liiallisesti tarvitaan tänään rakentamisessa usein poikkeamislupa. Tämän menettelyn joustavoittamiseksi selvityksessä ehdotetaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen nykyistä oikeutta myöntää maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisesti rakennusluvan yhteydessä vähäinen poikkeus laajennettavaksi koskemaan muita kuin vaikutukseltaan merkittäviä poikkeuksia. Rakennusluvan keskeisiä kysymyksiä eli rakennusoikeutta ja pääasiallista käyttötarkoitusta koskevan poikkeuksen raken-

nusvalvontaviranomainen saisi kuitenkin edelleen myöntää vain, jos poikkeus on vähäinen.

3) Valitusprosessin nopeuttamiseksi selvityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmä valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen laajennettavaksi koskemaan myös poikkeamislupia, suunnittelu- ja tarveratkaisuja ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevia asemakaavoja koskevia valituksia (MRL 188 ja 190 §) edellyttäen, että hallinto-oikeus ei ole muuttanut kunnan päätöstä. Valituslupa-asiassa hallinto-oikeuden päätös on heti pantavissa täytäntöön, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Selvitykseen myös sisältyy suosituksia valitusmenettelyn nopeuttamisesta hallinto-oikeuksissa.

Kuntien kaavoitusprosessin kesto on vaihdellut suurissa kaupungeissa 5 ja 23 kuukauden välillä. Selvityksessä ehdotetaan, että Suomen Kuntaliitto ja/tai ympäristöministeriö laatisivat best practice -suositukset kunnille kaavoitusmenettelystä. Kuntien tulisi myös harkita kaavoituspäätösten delegointia omassa hallinnossaan lain sallimissa rajoissa.

Tämän ohella selvityksessä ehdotetaan vuorovaikutusta kehitettäväksi lisäämällä osallistumista ja arviointisuunnitelmaan tietoja kaavoituksen aikataulusta ja velvoittamalla kunnat antamaan kaikista kaavoista koskevista muistutuksista vastaus riippumatta siitä, onko muistutuksen tekijä huomannut sitä pyytää tai ei (MRL 63 ja 65 §). Kehittämisalueiksi ehdotetaan voitavan nimetä myös raideliikenneaseman läheisyydessä sijaitseva rakennettu tai rakentamaton alue (MRL 110 §). Vähäisiä muutoksia tehtäisiin myös maankäyttö- ja rakennuslain 202 ja 203 §:ään.

5 Sammandrag

Miljöministeriet utsåg den 20.9.2007 jur.lic. Lauri Tarasti till utredningsman med uppdraget att utreda förutsättningarna att påskynda planeringen särskilt i syfte att befrämja bostadsproduktionen samt arbetsfördelningen mellan myndigheterna i huvudstadsregionen i enlighet med markanvändnings- och bygglagen (MBL). Utredningen kommer att beaktas vid utarbetningen av regeringens bostadspolitiska strategi som skall avges i början av nästa år.

Denna utredning innefattar förslag om ändring av tio paragrafer i markanvändnings- och bygglagen samt vissa rekommendationer till kommuner och förvaltningsdomstolar. De tre mest betydande förändringsförslagen är följande:

1) En gemensam generalplan för huvudstadsregionens samtliga kommuner, dvs. Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla. Samtliga kommuner förutsätts att utarbeta en gemensam generalplan enligt den föreslagna nya 49 a § markanvändnings- och bygglagen genom att tillämpa stadgandena om gemensam generalplan. Städerna skall i samråd besluta om det organ som skall grundas för utarbetande av den gemensamma generalplanen och om tidtabellen för organets arbete. Statens övervakning och vissa av de utgifter som tillskrivits Nylands miljöcentral i 8, 171 och 195–196 § markanvändnings- och bygglagen kommer att minska efter att den gemensamma generalplanen med rättsverkningar ha trätt i kraft.

2) Detaljplanerna och byggbestämmelserna har med tiden blivit alltför detaljerade. Detta har medfört att behovet av undantagstillstånd har ökat. För att göra förfarandet smidigare föreslår man i utredningen, att kommunens byggnadstillsynsmyndighets nuvarande rättighet att, i enlighet med 175 § markanvändnings- och bygglagen, bevilja ett mindre undantag i samband med bygglov skall utvidgas att gälla andra avvikelser än sådana vars inverkan är betydande. Byggnadstillsynsmyndig-

heten skall dock även framledes kunna bevilja avvikelser i centrala frågor i bygglov dvs. bygg rätt och byggnadens huvudsakliga ändamål endast om avvikelsen är mindre.

3) För att göra besvärprocessen snabbare föreslår man i utredningen att besvärstillståndssystemet gällande besvär till högsta förvaltningsdomstolen, utvidgas på sådant sätt att besvärstillstånd krävs också för undantagsbeslut, avgöranden som gäller planeringsbehov och detaljplaner på ett område där det finns en generalplan med rättsverkningar (MBL 188 och 190 §) förutsatt att förvaltningsdomstolen inte har förändrat kommunens beslut. Förvaltningsdomstolens beslut i ett besvärstillståndsärende är omedelbart verkställbart, ifall högsta förvaltningsdomstolen inte bestämmer annat. Utredningen innehåller även vissa rekommendationer om att göra besvärprocessen snabbare i förvaltningsdomstolarna.

Den tid som krävts för att genomföra planeringsprocesser i stora kommuner och städer har varierat mellan 5 och 23 månader. I utredningen föreslås att Finlands kommunförbund och/eller miljöministeriet skulle utarbeta best practice-rekommendationer om planeringsförfarande för kommuner. Kommuner borde också överväga hur planeringsbeslut skulle kunna delegeras inom den egna förvaltningen inom lagens ramer.

Därtill föreslår man i utredningen att utveckla växelverkan i planeringen genom att inkludera i programmet för deltagande och bedömning uppgifter om planläggningens tidtabell samt genom att förplikta kommuner att alltid ge ett svar på alla anmärkningar angående planer även om svar inte särskilt begärts (MBL 63 och 65 §). Man föreslår även att ett bebyggt eller obebyggt område som ligger i närheten av en spårtrafikstation kan utnämnas till ett utvecklingsområde (MBL 110 §). Utredningen föreslår därtill smärre förändringar i 202 och 203 § markanvändnings- och bygglagen.

LIITE Säännösmuutosehdotukset rinnakkaisteksteinä

49 a §

Pääkaupunkiseudun yleiskaava

Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkiin laaditaan kuntien yhteinen yleiskaava (pääkaupunkiseudun yleiskaava) siten kuin 47 §:ssä on säädetty. Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan tultua voimaan ei tämän lain 8 eikä 195 tai 196 §:ää sovelleta. Poikkeamisvallasta pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella säädetään 171 §:n 3 momentissa.

63 §

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Vireilletulosta tiedottamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

65 §

Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville

Muistutuksen tehneille, jotka ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

110 §

Kehittämisaalueet

63 §

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Vireilletulosta tiedottamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

65 §

Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville

Muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

110 §

Kehittämisaalueet

Kehittämisaalueeksi voidaan nimetä sellainen rakentamaton tai rakennettu alue, joka sijaitsee tai tulee sijaitsemaan raideliikenneaseman läheisyydessä, milloin alueen rakentamisen tai uudistamisen tavoitteet ja

kehittämistarpeet ovat aseman toteuttamisesta johtuen muuttumassa.

171 §

Poikkeamisvalta

171 §

Poikkeamisvalta

Mitä edellä 2 ja 3 momentissa säädetään, ei sovelleta oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella.

175 §

Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 ja 172 §:ssä säädetyn edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, milloin on kysymys *vähäisestä* poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista.

Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan *vähäisen* poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin alueen pääasiallinen maankäyttö on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske ranta-asemakaavaa.

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisten päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

175 §

Poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 ja 172 §:ssä säädetyn edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, milloin on kysymys *sellaisesta* poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista, *joka ei ole vaikutuksiltaan merkittävä. Jos poikkeaminen kuitenkin koskee asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittämistä tai pääasiallisen käyttötarkoituksen muutosta, se voi olla vain vähäinen.*

Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella kokonaan tai pääosin olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Suunnittelutarveratkaisua, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

202 §

Muun päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Rakennusjärjestyksen hyväksymistä, rakentamisrajoitusta, tonttijakoa, rakennuskieltoa, toimenpiderajoitusta, kehittämisalueeksi nimeämistä ja tyyppihyväksynnän peruuttamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

203 §

Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset

Muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisuluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi kunnan suostumuksella tehdä yleis- tai asemakaavaan myös vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen.

202 §

Muun päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Rakennusjärjestyksen hyväksymistä, rakentamisrajoitusta, tonttijakoa, *katusuunnitelmaa*, rakennuskieltoa, toimenpiderajoitusta, kehittämisalueeksi nimeämistä ja tyyppihyväksynnän peruuttamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

203 §

Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset

Muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisuluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi kunnan *tai maakunnan liiton* suostumuksella tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen.

KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto			<i>Julkaisu-aika</i> Joulukuu 2007
<i>Tekijä(t)</i>	OTL,VT Lauri Tarasti			
<i>Julkaisun nimi</i>	Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 27/2007			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristöministeriö kutsui 20.9.2007 Lauri Tarastin selvitysmieheksi harkitsemaan, millaisin toimenpitein voitaisiin kaavoitusta nopeuttaa asuntorakentamisen edistämiseksi. Lisäksi tuli selvittää, olisiko pääkaupunkiseudulla aiheetta tarkistaa tehtävien jakoa kaavoitusasioissa alueellisen ympäristökeskuksen ja alueen kuntien kesken.</p> <p>Selvitysmies esittää pääkaupunkiseudun kaupunkeihin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) yhteisen yleiskaavan laatimista. Kun oikeusvaikutteinen yleiskaava olisi voimassa, valtion valvontaa voitaisiin vähentää.</p> <p>Asemakaavoihin ehdotetaan valituslupajärjestelmää silloin kun asemakaava on oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella ja kun hallinto-oikeus ei ole muuttanut kunnan päätöstä. Tällöin korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) saisi valittaa vain, jos KHO myöntää valitusluvan. Poikkeuslupiin ja suunnittelutarveratkaisuihin esitetään myös valituslupajärjestelmää, jos lupapäätöstä ei ole hallinto-oikeudessa muutettu.</p> <p>Rakennusluvan yhteydessä olevaa oikeutta poiketa "vähäisesti" asemakaavasta laajennettaisiin niin, että muita kuin vaikutukseltaan merkittäviä poikkeamia voitaisiin käsitellä rakennusluvassa.</p> <p>Lisäksi ehdotetaan kuntakaavoituksen nopeuttamista kunnan omaa kaavoitusmenettelyä kehittämällä ja harkitsemalla päätösvalan delegointia. Hallinto-oikeuksien kaavavalitusten nopeuttamiseksi suositetaan parhaiten käytäntöjen kehittämistä tuomioistuinten omana kehitystyönä.</p> <p>Vuorovaikutuksen parantamiseksi ehdotetaan kaavoituksen aikataulutietojen lisäämistä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan sekä kunnan perustellun vastauksen lähettämistä aina muistutuksen tehneille.</p>			
<i>Asiasanat</i>	yhteinen yleiskaava, valituslupa, asemakaavoitus, poikkeaminen, kaavoituksen kesto, valtion valvonta			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-2926-1 (nid.)	ISBN 978-952-11-2927-8 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	Sivuja 34	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis.alv 8 %)
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2007			

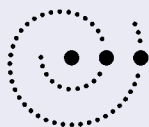
PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum December 2007		
Författare	JL, VH Lauri Tarasti			
Publikationens titel	Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi (Smidigare planläggning för att öka tomtutbudet)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 27/2007			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Miljöministeriet kallade 20.9.2007 Lauri Tarasti till utredningsman för att överväga med vilka åtgärder planläggningen kunde påskyndas för att främja bostadsbyggandet. Dessutom skulle det utredas om det finns anledning att inom huvudstadsregionen justera fördelningen av uppgifter inom planläggningsärenden mellan den regionala miljöcentralen och regionens kommuner.</p> <p>Utredningsmannen föreslår att en gemensam generalplan görs upp för städerna i huvudstadsregionen (Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla). Med en gällande generalplan med rättsliga verkningar kunde den statliga tillsynen minskas.</p> <p>Det föreslås att ett system med besvärstillstånd införs för detaljplaner i de fall där det finns en generalplan med rättsverkningar, och där förvaltningsdomstolen inte har ändrat kommunens beslut. Då skulle ändring få sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen (HFD), endast om HFD beviljar besvärstillstånd. Systemet med besvärstillstånd föreslås också omfatta undantagslov och beslut om behov av planering om beslutet om tillstånd inte har ändrats i förvaltningsdomstolen.</p> <p>Rätten att i ringa mån avvika från detaljplanen i samband med bygglov föreslås utvidgas så att andra undantag än de som har betydande verkningar kan behandlas i samband med bygglov.</p> <p>Dessutom föreslås det att planläggningen påskyndas genom att utveckla kommunens eget planläggningsförfarande och genom att överväga en delegering av beslutanderätten. För att förvaltningsdomstolarnas besvärprocess som gäller planer ska göras snabbare, rekommenderas att domstolarna utvecklar bästa praxis som internt utvecklingsarbete.</p> <p>För att förbättra växelverkan föreslås det att uppgifter om planläggningens tidtabell läggs till i planernas program för deltagande och bedömning samt att kommunen alltid besvarar alla anmärkningar som gäller planer.</p>			
Nyckelord				
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-2926-1 (hft.)	ISBN 978-952-11-2927-8 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 34	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	Miljöministeriet			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2007			

Ympäristöministeriö kutsui 20.9.2007 Lauri Tarastin selvittämään edelleen kaavoituksen nopeuttamista asuntorakentamisen edistämiseksi.

Erityisesti tuli tehdä ehdotus hallitusohjelmassa mainitusta tavoitteesta ottaa käyttöön valituslupajärjestelmä asemakaava-asioihin sekä selvittää tehtäväjako alueellisen ympäristökeskuksen ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken.

Raportti sisältää selvitysmiehen ehdotukset. Niihin kuuluvat muun muassa yhteisen yleiskaavan laatiminen pääkaupunkiseudulle sekä kaavaan liittyviä kaupunkien ja valtionviranomaisen tehtävien muutoksia. Valituslupajärjestelmää esitetään laajennettavaksi asemakaava-asioissa sekä kaavoituksen lupa-asioissa. Lainsäädäntöä koskevat muutosehdotukset on tehty säännösehdoituksina.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖ MINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-2926-1 (nid.)

ISBN 978-952-11-2927-8 (PDF)

ISSN 1796-1696 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkokj.)